Bibliothek

der

ozialen und politischen Wissenschaften
Frankreichs.

Band III.




# Die Lehre vom Staat.

Von

Ch. Benoist.

Autorisierte Übersetzung aus dem Französischen.


Zittau.

Verlag der Pahl'schen Buchhandlung (A. Haase).

1896.

# Die Lehre vom Staat.

Von

**Ch. Benoist.**

Autorisierte Übersetzung aus dem Französischen

von

**L. A. Hauff.**

Zittau.
Verlag der Pahl'schen Buchhandlung (A. Haase).
1896.

# Vorwort des Übersetzers.

Der Verfasser dieses Buches ist bereits vorteilhaft bekannt durch seine „Sophismes politiques de ce temps“, eine scharfsinnige kritische Studie der wichtigen Tagesfragen der modernen Politik. Das vorliegende neue Buch behandelt in übersichtlicher kurzer Darstellung die Regierung und Verwaltung des französischen Staatswesens und des modernen Staates überhaupt. Man findet hier manche der in den „Sophismes politiques“ ausgesprochenen Ideen wieder, doch ist dasselbe nicht polemischer Art. Nach einer einleitenden Abhandlung über das soziale Leben und das nationale Leben behandelt Benoist die Gesellschaft, die Nation, den Staat, die Regierung, die ausübende und die gesetzgebende Gewalt. In diesem vorzugsweise historischen Teil giebt der Verfasser eine klare kurze Darstellung des Ursprunges der Gesellschaften, der historischen Bildung der Nationen, der Staatenbildungen, der Souveränität, der Regierungsformen, des Rechtsbegriffes, Gewohnheitsrechtes ꝛc. ꝛc. Besonders anziehend ist seine geschichtliche Skizze der Bildung des Frankenreiches. Wir sehen, wie nach dem Zusammenbruch des römischen Reiches sich aus dem Chaos der Völkerwanderung das Königreich bildete, zugleich aber auch eine Aristokratie und die Feudalherrschaft.

Im zweiten Teile giebt der Verfasser ein Bild der Regierung und Verwaltung und des Verfassungsstaates. Er charakterisiert unsere Zustände als „anarchie dormante“

und weist auf die Gefahren hin, welche das allgemeine Stimmrecht bringen kann. Er verlangt eine Organisation desselben, da es sonst „zur unerträglichsten Tyrannei von seiten der ungebildetsten, unmoralischten, zahlreichsten und ärmsten, daher am wenigsten uneigennützigen Klasse“ führen müsse. Als Mittel, um diesen Gefahren vorzubeugen, empfiehlt er jedoch nicht die Abschaffung des allgemeinen Wahlrechtes, sondern drei andere Mittel, die Wahl in zwei Stufen, oder die professionelle Vertretung, oder — was er für das beste erklärt — eine berufsmäßige Vertretung nach Kategorien.

Die folgenden Teile behandeln die verschiedenen Verfassungen und Institutionen der Regierung und Verwaltung, die Justizverfassung, Heerwesen, Polizei, Unterrichtswesen 2c. Die Darstellungsweise des Verfassers ist sehr bestimmt und klar, nüchtern und anspruchslos, und zeigt kritischen Scharfblick für die heutigen Zustände und ihre Schäden.

# Inhaltsübersicht.

## Allgemeine Einleitung.



## Erstes Buch.

## Die Gesellschaft. — Die Nation. — Der Staat. — Die Regierung.

### Erstes Kapitel.

---

## Drittes Buch.

## Organe und Funktionen des Staates.

### Erstes Kapitel.

**Die zentrale Regierung. — Organe der ausübenden Gewalt. — Der Präsident der Republik. — Der Ministerrat. — Die Ministerien.**



### Zweites Kapitel.

**Organe der Legislative. — Der Senat. — Die Kammer der Abgeordneten.**



### Drittes Kapitel.

**Gemischte oder vermittelnde Organe. — Der Staatsrat. — Der Rechnungshof. — Der hohe Justizhof. — Der Kompetenzgerichtshof.**

Sechstes Kapitel.

**Hilfsorgane oder untergeordnete Organe des Staates. — 1. Diplomatie. — Die Armee. — Die Polizei. — Das Unterrichtswesen.**



Siebentes Kapitel.

**Die jetzige Regierung. — Der Buchstabe und die Wirklichkeit. — Natur und Ausdehnung der Aufgabe des Staates. — Verhältnis der Organe zu den Funktionen.**

## Schluß.



---

## Anhang.

### I. Die konstitutionelle Organisation.



### II. Die Wahl des Senats.

# Allgemeine Einleitung.

## Die Lebensidee. — Das soziale Leben. — Das nationale Leben.

Der Mensch ist ein lebendiges Tier. — Gegenseitige physische oder natürliche Abhängigkeit der Menschen. — Die Nachbarschaft oder Umgebung. — Gegenseitige ökonomische Abhängigkeit der Menschen. — Arbeitsteilung. — Kooperation, gemeinschaftliche Arbeit, Solidarität. — Gegenseitige moralische und soziale Abhängigkeit der Menschen. — Das soziale Leben. — Kompliziertheit und Reichtum des sozialen Lebens. — Der Stoff der Staatslehre. — Der wahre Zweck der Staatslehre. — Das Gebiet der Staatslehre. — Die Staatslehre als Wissenschaft des Lebens der Gesellschaften. — Die Kunst, das soziale Leben zu leiten.

Aristoteles hat gesagt: „Der Mensch ist ein politisches Tier.“ Nach Grotius ist der Mensch ein „geselliges Tier“. Andere haben noch andere Definitionen aufgestellt. Wenn man den Pleonasmus nicht fürchtete, könnte man sagen: „Der Mensch ist ein lebendiges Tier.“

Der Mensch lebt. Jedes seiner Organe ist ein Werkzeug des Lebens. Jedes seiner Bedürfnisse, seiner Wünsche, Triebe, und Begierden, jedes seiner Gefühle und Leidenschaften, seiner Kräfte und Schwächen, jede seiner Bewegungen, Handlungen und Gedanken — alles an ihm ist eine Äußerung des Lebens, und nicht nur alles an ihm, sondern auch alles um ihn. Jeder von uns lebt inmitten einer Mehrheit von Menschen, von denen jeder ein ebenso offenes, thätiges und anspruchsvolles Leben führt, wie das seinige, inmitten von Erscheinungen, welche fast sämtlich Lebensäußerungen sind.

Denn der Mensch, dieses lebendige Tier, lebt nur in Gesellschaft. Der Urmensch, der Wilde, welcher allein durch die Wälder schweift und allein in einer Höhle wohnt, ist eine leere Erfindung. Man findet ihn nicht im Zustande der Vereinzelung. Man muß jenseits der Geschichte so weit zurückgehen, daß man ihn nicht als Hypothese sieht durch die Vergleichung mit anderen Tieren, welche sich von ihm in so vielen Beziehungen unterscheiden, daß es nicht möglich ist, von ihnen auf ihn zu schließen. Überall bildet er einen Teil einer mehr oder weniger großen, mehr oder weniger mächtigen Vereinigung, von der er mehr oder weniger abhängig ist, aber überall in der Geschichte erscheint der Mensch in Verbindung mit anderen, mit mehreren, mit vielen oder mit einer Masse von Menschen.

Darin bleibt die Definition von Grotius: „Der Mensch ist ein geselliges Tier" historisch richtig und hält jede Kritik aus, ganz ebenso, wie die Definition des Aristoteles: „Der Mensch ist ein politisches Tier", welche im Grunde dasselbe sagt. Unsere Definition drückt nur schärfer eine Idee aus, welche sie beide auch enthalten, welche sie aber nur andeuten: Die Idee des Lebens, welche für uns die Grundidee, die bewegende und leitende Idee ist, in jeder Wissenschaft, in welcher der Mensch sowohl Subjekt, als Objekt ist, und in jeder Kunst, in der er der handelnde Faktor ist.

Die Bande, welche aus dem Menschen, dem lebenden Tier, ein geselliges oder politisches Tier machen, sind vielfach und verschiedenartig. Es sind zuerst die Bande des Blutes, weil er von einem Mann und von einer Frau abstammt und weil ihm Männer und Frauen als Nachkommen folgen; dann die Bande der Familie, weil seine Kinder nicht von ihm allein abstammen und er genötigt ist, sich mit einer Frau zu verbinden, die ihre Mutter wird. Diese Frau aber hat einen Vater und eine Mutter, Brüder und Schwestern,

welche auch Männer und Frauen haben und von welchen andere Kinder abstammen. Auch die Kinder wieder nehmen eine Frau oder einen Mann, und ihnen folgen Enkel, so daß das Netz der Bande des Blutes, wenn es sich auch mit der weiteren Entfernung vom Stamm abschwächt, sich immer weiter ausbreitet und unaufhörlich entwickelt und jeden Menschen in seinen Maschen hält. — Erstes Band, erste Abhängigkeit, gegenseitige physische oder natürliche Abhängigkeit der Menschen.

Dann existieren auch die Bande oder die Beziehungen der Stellung, der Nachbarschaft. Da der Mensch nicht in der Luft lebt, sondern sich irgendwo festsetzen muß, da er nicht vereinzelt lebt, so verbirgt er sich auch nicht in den Wäldern. Da gewisse Vorbedingungen ihm zum Leben unentbehrlich sind, um ohne zuviel Mühe oder mit so wenig als möglich Mühe zu leben — ein gesunder Boden, Wasser, gutes Land — so sucht er Stellen auf, welche diese Vorbedingungen in sich vereinigen, und da alle Menschen irgend einen solchen Ort suchen, so folgt daraus notwendig, daß einige Menschen sich begegnen. Ob diese im Anfang sich als Konkurrenten, als Gegner ansehen und vielleicht später als Verbündete, als Freunde, darauf kommt wenig an. Es entwickelt sich aber zwischen ihnen eine zweite Abhängigkeit, andere Bande und andere Beziehungen, die der Nachbarschaft oder der Umgebung.

Aber aus diesen beiden ersten Abhängigkeiten geht sehr bald eine andere hervor, die ökonomische Abhängigkeit. Der einzelne Mensch wäre gezwungen, alles zu thun, um mit einem Maximum von Anstrengungen einem Minimum von Bedürfnissen zu entsprechen. Der in verschiedenen Gruppen mit seinen Eltern und mit seinen Nachbarn vereinigte Mensch bemerkte bald, daß die Anstrengung leichter wird, wenn sie geteilt wird, und daß die Befriedigung sich vermehrt, sowohl

negativ, weil die Mühe eine geringere wird, als positiv, weil jedes Bedürfnis besser befriedigt wird.

Demzufolge ist die Arbeitsteilung vielleicht die älteste Erfindung der Menschheit. Sie stammt aus den Anfängen, aus der Vereinigung eines Mannes und einer Frau oder einer Horde von Männern unter sich oder mit einer Horde von Frauen. Ohne Zweifel waren die Obliegenheiten anfangs nicht scharf begrenzt und es gab oft Verwirrung. Jedoch selbst in unentwickelten Gemeinwesen von Männern und Frauen mußten Mann und Frau wenigstens einige verschiedene Funktionen haben. In den noch unentwickelten Gemeinwesen von Jägern oder Fischern wurden die Geräte nicht immer von denselben verfertigt, die sie anwandten; in den noch unentwickelten Gemeinwesen von Hirten waren wahrscheinlich nicht alle, Greise, Männer, Weiber und Kinder, immer und ausschließlich damit beschäftigt, Herden zu hüten. Aber das sind nur Vermutungen aus der Vorgeschichte; uns interessiert nur die Geschichte.

Sie beginnt, sobald die menschlichen Gruppen seßhaft werden: Für das Leben der ganzen Menschheit liegt der Keim in dem Leben des ersten Dorfes. Kaum hatte sich das erste Dorf von elenden Hütten gebildet, als die Teilung der Arbeit begann und sich festsetzte. Sie ist es, welche einer größeren Anzahl Menschen erlaubt hat und noch täglich einer immer mehr anwachsenden Anzahl von Menschen erlaubt, auf einem kleineren Raum zu leben, und durch sie ist die Dichtigkeit der Bevölkerung schon im ersten Dorfe gewachsen.

Die Arbeitsteilung trennt nicht die Menschen, sondern sie nähert sie einander: Sie schafft zwischen ihnen eine ganze Reihe von Banden. Sie beweist für alle die Nützlichkeit eines jeden, und daß es keinen einzigen giebt, der nicht zu irgend etwas gut sei, keinen einzigen, welchen zu vernichten vorteilhaft oder zu verachten gerecht wäre, und ebenso, wie

sie die Kraft des Lebens erhöht in dem Maße, als sich die Erkenntnis dieser Wahrheit befestigt, verändert die Arbeitsteilung ihren Namen. Man sieht nicht mehr die getrennten Zwecke, sondern nur den gemeinsamen Gewinn. Das ist nun die Kooperation. Die Menschen werden solidarisch und stehen auf einer viel höheren Stufe, als bevor sie sie kennen lernten.

Mit dem Augenblick, wo die Erkenntnis der notwendigen und fruchtbaren Kooperation der Menschen hervortritt und sich befestigt und jeder seine eigene Arbeit verrichtet, existiert die Gesellschaft in Wirklichkeit. Bis dahin war sie nur durch Bande der physischen Abhängigkeit, der Verwandtschaft und Nachbarschaft vereinigt. Jetzt aber sind sie durch Bande der ökonomischen Abhängigkeit verbunden, dadurch, daß jeder aller bedarf und alle für jeden nützlich sind. Bald wird das, was man das Kollektivbewußtsein nennen könnte, das Gefühl, daß jeder sozialen Wert von allen erhält, immer mehr wachsen und dadurch noch neue Bande schaffen. Die gegenseitige natürliche Abhängigkeit der Menschen: Bande der Familie, Beziehungen mit der Umgebung, schafft die gegenseitige ökonomische Abhängigkeit der Menschen: Teilung der Arbeit, Kooperation und Solidarität, drei verschiedene Formen derselben Thatsache, welche, wenn sie einmal bemerkt, begriffen und freiwillig verewigt wird, die moralische und soziale gegenseitige Abhängigkeit der Menschen hervorbringt, das feinste und zugleich stärkste der Bande, da es aus unzähligen Fäden zusammengesetzt ist.

Die Arbeitsteilung hatte die Intensivität des Lebens eines jeden Menschen und zugleich auch die Dichtigkeit der an demselben Ort wohnenden Menschen vermehrt. Das Bewußtsein der Solidarität ist gewachsen, sowie auch das Leben jeder Gruppe, der Umfang der Genossenschaften. Man fühlte sich nicht mehr ausschließlich abhängig von seinen Eltern und seinen Nächsten, ausschließlich von denjenigen, mit welchen

man durch gewisse Bande der Natur verbunden war, sondern mit allen denjenigen, mit welchen man durch irgend ein Band verbunden war, welche von derselben Rasse waren, dieselbe Sprache und denselben Glauben hatten, in derselben Zeit und an demselben Orte lebten. Das Bewußtsein der Solidarität hat nach und nach im Raum die Grenzen des Dorfes und in der Dauer die Tage einer Generation überschritten, und so hat dieses Leben nach und nach einen Einfluß, einen Reichtum, eine Zusammensetzung erhalten, welche die Analyse ermüdet.

Es wäre eine ermüdende Schulübung, dieser Entwickelung von Stufe zu Stufe zu folgen. Es genügt, den Ausgangsort und den wirklichen Endpunkt zu bezeichnen. Zwischen diesen beiden extremen Punkten ist die ganze menschliche Entwickelung enthalten. Stellen wir uns diesen Menschen von ehemals, unseren entfernten Vorfahren vor, wenn wir es können. So entblößt von allem wir ihn uns auch vorstellen, werden wir demselben dennoch eine Eigenschaft, eine Fähigkeit, eine Idee oder eine Macht zuschreiben, die er nicht hatte. Nach dem Menschen von ehemals betrachten wir den heutigen Menschen. So wohl ausgerüstet, wie wir ihn uns vorstellen, werden wir dennoch irgend eine Eigenschaft, Fähigkeit, Idee oder Macht vergessen, die er thatsächlich besitzt. Die heiligen Bücher erinnern mit Bewunderung an das lange Alter der Patriarchen: Aber beneiden wir Methusalem nicht um seine Jahre, wir durchleben sie in einer Woche.

In der That, wie viel Leben dienen dem unserigen! Wie vielen Leben dient das unserige! Von wie vielen Leben leben wir! Wenn wir nur die Befriedigung unserer materiellen Bedürfnisse betrachten — wie viel Leben sind in jedem Augenblicke nötig, damit wir ein bequemes, angenehmes Leben führen, wie viele bequeme und angenehme Leben schafft oder unterhält die gute Anwendung unseres Lebens! Wie viele Menschenleben sind in dem kleinsten der Gegenstände ver-

körpert, den wir gebrauchen! Wie viel gemeinschaftliche Arbeit, Solidarität und, wagen wir zu sagen, wie viel soziales Leben liegt in einer Stecknadel! Und wenn wir den engen Kreis der dringenden materiellen Bedürfnisse des menschlichen Tieres durchbrechen — durch wie viele Leben muß man noch die Summe vervielfältigen, um zu wissen, aus was unser moralisches und geistiges Wesen sich gebildet hat und sich ernährt, und wie viele Leben sich darnach bilden werden und sich von unserem Leben ernähren? Ebenso leicht wäre es, alle Vervollkommnungen der Werkzeuge seit dem Feuersteinmesser der ersten Menschen zu berechnen oder die Umwandlungen des Rechts seit den ersten rohen Vorschriften, welche die ersten Anführer erlassen haben, oder die Erwerbungen seit den ersten Kriegsgesängen, welche das Land durchstreifende Poeten sangen.

Unser Leben, das aus Tausenden von Leben geschaffen wurde, unser materielles, geistiges und moralisches Leben ist wie ein Zahn eines Zahnrades in einem Triebwerke. Jeder Zahn, jede Schraube ist von Tausenden von Leben geschaffen worden, und diese Tausende von Leben, welche zusammenwirkten, schaffen auch gemeinsam das Leben des Ganzen, das soziale Leben, an dem sie zum Lohne dafür teilnehmen durch Tausende von Antrieben und Bewegungen. Oder, um einen anderen Vergleich anzuwenden — unser Leben ist wie eine organische Zelle, welche neben Tausenden ähnlicher Zellen besteht, die mit ihr und miteinander durch das ganze Gewebe der Gesetze, Sitten, der sozialen Beziehungen verbunden sind und dem Körper, den sie bilden, Leben mitteilen und von ihm tausendmal mehr Leben empfangen. Jedoch hat der Körper, die Gesellschaft, ein so energisches und mächtiges Leben, daß man ohne Metapher und in der ganzen Schärfe des Ausdruckes sagen kann, die Gesellschaft sei ein lebender Organismus, und man würde gerne dem Leben der Gesell-

schaft das Leben dieser Zellen unterordnen, welche die Menschen sind. Bei dem gegenwärtigen Stande unserer Kenntnisse wäre es kühn, auf Grund dieses Satzes zu entschieden zu bejahen oder zu verneinen; aber sicher ist, daß diese Zelle lebt und daß das Ganze lebt, daß der Mensch und die Gesellschaft leben. Das Leben des Menschen in der Gesellschaft, das Leben der Gesellschaft selbst, das ist der Stoff der Staatslehre. Die Lehre vom Staat ist eigentlich die Wissenschaft vom Leben der Menschen in der Gesellschaft oder der menschlichen Gesellschaften. Jede andere Definition setzt sie herab oder beschränkt sie.

So wohlthätig auch die Arbeitsteilung ist, selbst wenn sie zur Kooperation geworden ist, so kann sie doch die Konkurrenz weder zwischen den Menschen, noch die eines jeden Menschen mit der Gesellschaft aufheben, und sehr oft führt die Konkurrenz den Zusammenstoß herbei. Jedem sein Teil zuzuweisen, jedem seine Thätigkeit zu sichern, das billige Verhältnis zwischen den Bedürfnissen des individuellen Lebens und den Erfordernissen des sozialen Lebens festzustellen — das ist der wahre Zweck der Staatslehre.

In unseren sehr dichten, sehr umfangreichen, sehr zusammengesetzten und merkwürdig lebendigen Gemeinwesen ist das Gebiet der Staatslehre ein sehr weites, wenigstens kann man behaupten, daß alle Formen des sozialen Lebens durch irgend eine Seite das Gebiet der Staatslehre berühren. Der Handel ist nicht mehr der einfache Tauschhandel zwischen zwei Barbaren. Man tauscht nicht mehr ein Produkt gegen das andere aus; man bedient sich als Maßstab dieser Produkte nicht mehr der Körner oder Muscheln. Mit dem Tage, wo das Geld auftrat, mit dem Tage, wo es das geworden ist, was es jetzt ist, eine soziale Institution, konnte der Handel nicht mehr unabhängig vom Leben des Staates bleiben, mit dem Tage, wo er aufgehört hat, ein innerer Austausch in

der Gemeinschaft zu sein, und wo er zum Tausch zwischen Völkern geworden ist, oder wo man die Bedingungen durch Vertrag feststellen mußte, mußte er mit dem Staatsleben eng verbunden sein. Dasselbe fand in Bezug auf den Ackerbau statt, seitdem er nicht mehr darin besteht, die Erde mit einem gehärteten Holzscheit aufzugraben, um halbwilde Gräser zu ernten, welche ebenso schnell aufgegessen als geerntet wurden; seitdem er nicht mehr dem Zufall überlassen, sondern den Zweck verfolgt, weniger den Landbauer allein, als die Bedürfnisse der Gesellschaft zu befriedigen; seitdem er eine industrielle Unternehmung geworden ist, welche der Konkurrenz von außen unterworfen ist, und verlangt, daß man ihm die Grenze öffne oder sie der Konkurrenz verschließe, ist auch er mit dem Staatsleben, mit der Politik verbunden und nicht mehr von derselben zu trennen.

Dasselbe findet statt in den öffentlichen Arbeiten. Als der durch den Gebrauch entstandene Fußweg zur Verbindung zwischen den Menschen nicht mehr genügte, nachdem die Gesellschaft sich vermehrt hatte, als man Straßen und Kanäle bauen, Flüsse vertiefen oder eindämmen, Brücken errichten, Häfen graben mußte, und als endlich die Straßen nicht mehr genügten, als man Eisenbahnen und längs derselben Telegraphenlinien bauen mußte, als man die Notwendigkeit erkannte, auf gemeinschaftliche Kosten ein soziales Betriebsmittel herzustellen, als die Arbeit des einzelnen durch die öffentliche Arbeit unterstützt und verdoppelt werden mußte, hat sich das Gebiet des Staatslebens um eben so viel vergrößert. Dasselbe ist der Fall auf dem Gebiete der Finanzen und aus denselben Gründen. Durch das Zusammenwirken der Hilfsquellen und der Ausgaben für dieselben, durch die Schaffung und Unterhaltung der Unternehmungen des Staates ist das soziale Leben gewachsen und demzufolge auch das Gebiet des Staatslebens. Dasselbe trifft zu in Bezug auf

die Banken und gleichfalls aus denselben Gründen: Sie sind Faktoren des sozialen Lebens und daher auch Elemente des Staatswesens, wenn der Begriff desselben richtig aufgefaßt wird.

Dasselbe findet auch statt in Beziehung auf die Kolonisation. Wenn die alte Welt in allen Fugen kracht unter dem Wachstum der zu dicht gewordenen Gesellschaften und ihren Überfluß in die neue Welt ableitet, wenn eine Nation ausschwärmt und ihr Leben durch das Entstehen einer Kolonie sich vermehrt, wie das Leben einer Familie durch die Geburt eines Kindes, so wächst für dieselbe mit der Ausdehnung ihres Gebietes auch das Gebiet des Staatslebens. Das alles trifft auch zu in Bezug auf die Verteidigung des Landes, auf die Sorge, das Recht festzustellen, das Gesetz abzufassen, die Gerechtigkeit zur Herrschaft zu bringen; ferner in Bezug auf die Leitung der Beziehungen des Landes zu fremden Ländern; in Bezug auf den Verkehr der Zentralgewalt mit den Unterbehörden und auf die Beziehungen des Staates mit den Kirchen, mit Rücksicht auf den religiösen Frieden und die Freiheit; in Bezug auf die Überwachung des Jugendunterrichtes, um gute Bürger zu erziehen; in Bezug auf die Sorge für die öffentliche Gesundheitspflege und die Armenpflege; in Bezug auf die Erforschung jenes Problems aller Zeiten, das die große Aufgabe auch unserer Zeit ist, vor welcher alle anderen so sehr verschwinden, daß man sie die „soziale Frage“ nennt, und den Versuch, ihr, wenn eine Lösung überhaupt möglich ist, eine solche Lösung zu geben, welche der Gerechtigkeit, dem Frieden und der Freiheit entspricht.

Diese verschiedenen, mannigfachen, aber bestimmten Zwecke und Aufgaben sind unstreitig Teile des Staatswesens; sie sind Äußerungen des sozialen und des nationalen Lebens. Denn was ist das Staatsleben als Wissenschaft? — Die Wissenschaft des Lebens der Gesellschaften. Und als Kunst? — Die Kunst, das soziale Leben zum Wohle der Gesellschaft

und eines jeden ihrer Mitglieder zu leiten, die Kunst, das Leben des Individuums und der Gesamtheit zur höchsten Kraft zu bringen und in einem gerechten Gleichgewichte zu erhalten. Darum sagt man mit Recht, daß die Lebensidee eine Grundidee ist und daß man im Studium des Staatswesens immer auf sie zurückkommen muß, ob man sie als Wissenschaft oder als Kunst betrachtet.

---

## Erstes Buch.

# Die Gesellschaft. — Die Nation. — Der Staat. — Die Regierung.

---

### Erstes Kapitel.

### Ursprung der Genossenschaften. — Historische Bildung der Nationen. — Entstehung und Entwickelung des Staates.

Ursprung der Gesellschaften. — Definition der Gesellschaft. — Elemente der Gesellschaft. — Die Gesellschaft ist eine natürliche Thatsache. — Künstlich in die Gesellschaft eingeführte Elemente. — Was ist eine Nation? — Die Nation ist das Volk. — Definition des Staates. — Ewigkeit oder Fortdauer des Staates. — Der Staat und die Regierung. — Moderne Auffassung des Staates. — Wesentliche Funktionen des Staates. — Natürliche Grenzen des Staates.

Wir haben versucht, zu zeigen, wie durch die Arbeitsteilung zuerst die Dichtigkeit der ursprünglichen menschlichen Gruppen gewachsen ist und wie sie dann später an Umfang gewonnen haben, wie die kleinen Gemeinwesen sich vergrößert, vervielfältigt und unter sich verbunden haben, wie sie sich zu einer größeren Gemeinschaft zusammengeschlossen haben, mit einem Wort, wie diese ursprünglichen Gemeinwesen, nachdem die quasi-physische Arbeitsteilung eine bewußte Kooperation geworden war, sich zu Gesellschaften vereinigt haben.

Der historische Ursprung der Gesellschaften ist folgender; es ist weniger schwer, sie in die Vergangenheit zu verfolgen, als sie zu definieren. Was ist in Wirklichkeit eine Gesellschaft? Man wird antworten: Sie ist 1) eine Vereinigung

von Menschen von demselben Ursprung, denselben Gebräuchen und denselben Gesetzen, 2) eine Vereinigung von Tieren, welche zu demselben Zwecke zusammenwirken und ein gemeinsames Interesse haben. Aber das genügt noch nicht; selbst wenn man beide Antworten zusammenschmilzt, erhält man noch keine vollständige Definition der staatlichen Gesellschaft. Ohne Zweifel sind derselbe Ursprung, dieselben Gebräuche, dieselben Gesetze, derselbe Zweck, dasselbe gemeinschaftliche Interesse Vorbedingung, daß es eine Gesellschaft geben kann. Aber dazu ist noch mehr nötig. Zwei Hauptfaktoren fehlen in dieser unbestimmten Definition. Es giebt keine Gesellschaft, wenn es keine Dauer an demselben Ort, nahezu unter derselben Form giebt. Alle Theoretiker stimmen darin überein. Nach Herbert Spencer ist eine der Vorbedingungen, daß es eine Gesellschaft geben könne, „die Beibehaltung während Jahrhunderter eines Verhältnisses, welches in allgemeiner Weise in dem ganzen von der Gesellschaft eingenommenen Gebiete dieselbe Physiognomie beibehält." Der Name Gesellschaft gehört nicht jenen Gruppen, „in welchen sich eine gewisse Beständigkeit in der Verteilung der einzelnen Faktoren als Folge einer geregelten Existenz zeigt." *) Man giebt diesen Namen auch nicht „den immer wechselnden Gruppen, die die Urmenschen bilden"; sie können denselben Ursprung, dieselben Gebräuche und Gesetze (und sogar Gewohnheiten), denselben Zweck, dasselbe gemeinsame Interesse haben, aber sie sind der Veränderung und dem Wohnungswechsel unterworfen. Die Beständigkeit unter denselben Formen, an demselben Orte fehlt ihnen, es sind also keine Gesellschaften. Aber dennoch sind sie wenigstens Keime von Gesellschaften; sie enthalten die Elemente derselben, wie der Kern den künftigen Baum enthält.

---

*) Spencer: Grundzüge der Soziologie II, 2.

Die Familie, das Dorf, die Vereinigung mehrerer Dörfer oder wie man sie nennen will, die gens, die Phratrie, oder der Clan, oder der Stamm, ein Bund von Stämmen, das sind die Kerne in ihren verschiedenen Entwickelungsstadien, aus welchen die Gesellschaften hervorgehen. „Jeder Staat“, sagt Aristoteles, „ist augenscheinlich eine Genossenschaft. Die erste Genossenschaft ist die von Mann und Frau; die zweite die von Herr und Sklaven, welche die Basis der Familie bilden. . . . Die erste Vereinigung mehrerer Familien ist das Dorf, das man mit Recht eine Kolonie der Familie nennen könnte. . . . Die Vereinigung mehrerer Dörfer bildet einen vollkommenen Staat, der auf die Stufe gelangt, wo er sich absolut selbst genügt, nachdem er von Anfang an aus den Lebensbedürfnissen hervorgegangen ist, und existiert, weil er sie alle befriedigt.“

Anstatt des Wortes Staat — und um eine in dieser Beziehung zu häufige Verwirrung zu vermeiden — setzen wir das Wort Gesellschaft. Seit mehr als zwei Jahrtausenden, wo diese Worte geschrieben wurden, hat man nichts Wahreres geschrieben: Die Forschung, welche am besten unterrichtet war, welche am geduldigsten überall die Beweise aufsuchte, wo sie zu finden sein konnten, im fernen Orient oder im Abendlande, im alten Irland oder in Indien, kann nichts hinzufügen, und diese vier Sätze bleiben bewunderungswürdig klar, leicht und fest wie das griechische Genie, das die Welt so viele ewige Wahrheiten gelehrt hat. Während die Gesellschaft ein Organismus ist, oder einem Organismus gleicht, sind die Familie, das Dorf, der Bund mehrerer Dörfer die verschiedenen Zustände der sozialen Zelle, und diese Zelle ist in ihrem Urzustande nichts anderes als die erste menschliche Gruppierung, die Vereinigung von Mann und Weib: Wohl gemerkt, die erste Gruppierung und nicht der Mann allein als Individuum, weil von dem Manne allein nichts abstammen kann, weil man

in der That den Mann niemals isoliert findet und weil andererseits das Individuum in den primitiven menschlichen Gruppen nicht existiert. „Die Gesellschaft ist in der Urzeit nicht aus Individuen, sondern aus Familien zusammengesetzt.“ *) Erst nach und nach und infolge der Arbeitsteilung hat sich das Individuum von dem einheitlichen und trüben Grunde der Familie, des Clan, des Stammes abgehoben, und ein Mann glich dann nicht mehr einem anderen wie zwei Ochsen in derselben Herde.

Aber diese menschlichen Gruppen, welche man als Urgruppen, als Familie, Clan, Stamm zu bezeichnen versucht, sind in Wirklichkeit historisch die Elemente zur Bildung der Gesellschaft, und man würde die Dinge verkehrt auffassen, wenn man, nach gewissen Schriftstellern, daraus einfache Teile, Kategorien der Gesellschaft machen wollte. Sie sind die Teile dieses Ganzen, aber die Teile existieren fort im Ganzen und das Ganze würde nicht ohne die Teile bestehen. Im Laufe der Zeit sind einige dieser zwischenliegenden Gruppierungen verschwunden; man weiß wenigstens in unserer abendländischen Gesellschaft nicht mehr, was der Clan oder die Zunft (der Stamm) ist. In Frankreich wenigstens weiß man kaum mehr, was die germanischen Stämme oder der gallisch-romanische pagus war, man weiß kaum mehr, was die Provinz war, und bald wird man nicht mehr wissen, was der Kanton oder das Arrondissement sind, aus denen das Leben sich mit jedem Tage mehr zurückzieht. Die Gesellschaft besteht „und bewahrt in allgemeiner Weise dieselbe Physiognomie in derselben Region“. Neue Elemente und Gruppierungen ersetzen die verschwundenen Gruppen: Die Familie besteht als Grundlage, das Dorf, die Gemeinde besteht; das Departement tritt an die Stelle der Provinz und

*) Bagehot: Lois scientifiques du développement des nations. Seite 109.

die Gesellschaft besteht als Gesellschaft, „indem sie eine gewisse Beständigkeit in der Verteilung ihrer Elemente infolge einer geregelten Existenz aufweist“. Von unserem Körper, wo alles sich erneuert und wechselt, wo mehrmals in der Dauer eines Durchschnittslebens die Elemente des Lebens selbst absterben und sich erneuern und wo dennoch das Leben nicht unterbrochen wird und im Ganzen auch nicht zu wechseln scheint — schloß Aristoteles: „Der Staat kommt also immer von der Natur her, ebenso wie die ersten Genossenschaften, deren letzte Form er ist.“ Das können wir hier übersetzen wie folgt: Die Gesellschaft stammt also immer von der Natur ab, sie ist also eine natürliche Thatsache ebenso wie die ersten Genossenschaften, deren breiteste Form und höchste Stufe sie ist; sie ist ganz natürlich aus primitiven Gemeinwesen entstanden und hat sich durch natürliches Wachstum entwickelt; sie hat im Laufe dieses Wachstums gealterte Elemente abgestoßen, wie der Stamm oder der Clan, wie die Kasten, wie die Klassen, deren Wichtigkeit sich mehr und mehr abschwächt; sie hat dem Individuum einen größeren Raum eingeräumt; selbst die Familie, welche die erste soziale Gruppe bleibt, ist nicht mehr die patriarchalische Familie; sie selbst hat sich individualisiert. Die moderne Gesellschaft umfaßt viele neue Gruppierungen, welche die alten Gemeinwesen nicht kannten: Die Korporationen oder Zünfte; die Vereinigungen von Beamten; die Armee, sobald der Korpsgeist sich in derselben fühlbar macht; die geistigen Genossenschaften, die gelehrten Korporationen und Akademien; die auf gemeinsame religiöse oder moralische Ansichten gegründeten Gemeinschaften; materielle Interessenvereinigungen in ihren abgegrenzten Kreisen, des großen oder kleinen Grundeigentums, des Handwerks, des großen und kleinen Handels, des Kapitals oder der industriellen Arbeit.

*) Holtzendorff: Die Prinzipien der Politik.

Die alten Gruppierungen, welche bestehen, und alle diese neuen Gruppen sind Teile, Elemente der Gesellschaft, aber Teile, welche nicht im Ganzen aufgehen, lebende Elemente eines Lebens, das ihnen eigen, wenn nicht unabhängig ist. Und in der That macht die soziale Solidarität, daß es nicht absolut unabhängig ist. Man sieht, daß die Gesellschaft im weitesten Sinne, im deutschen Sinne, „nichts anderes ist als die Gesamtheit der gesellschaftlichen Gestaltungen, welche in der That in einer bestimmten Umschreibung bestehen.*) Aber daraus, daß diese gesellschaftlichen Gestaltungen in ihre Gesamtheit, die Gesellschaft, vereinigt sind, folgt noch nicht, daß sie sich vollständig mit ihr verschmelzen.

„Um unseren Gedanken deutlicher zu erklären, nehmen wir als Beispiel eine öffentliche Bibliothek. Die einzelnen Bände entsprechen den Individuen, die Werke in mehreren Bänden, oder noch besser die verschiedenen Werke derselben Abteilung (Rechtswissenschaft, Theologie, Mathematik u. s. w.), bilden eine Gesamtheit, eine gesellschaftliche Gestaltung, und die Summe dieser verschiedenen Gestaltungen giebt eine Idee davon, was die Gesellschaft ist, wobei man fast unwillkürlich an die tiefen Unterschiede denkt, welche sie voneinander trennen, obgleich sie alle derselben Bibliothek, dem Staate, angehören." Dieses Beispiel, das wir dem Baron Franz von Holtzendorff entnehmen, wäre vorzüglich ohne das Wort Staat am Schlusse desselben, das wir nicht anwenden möchten, ohne zu sagen, worin sich der Staat von der Gesellschaft unterscheidet. Übrigens ist diese ganze Terminologie: Gesellschaft, Nation, Volk, Staat, sehr dunkel, denn nicht selten wendet man diese verschiedenen Ausdrücke als gleichbedeutend an, obgleich jeder von ihnen etwas Besonderes ausdrücken will, und sehr oft ersetzt man den einen Ausdruck durch den

*) Holtzendorff.

anderen zum großen Schaden der Klarheit der Ideen und des Ausdruckes.

Eine Gesellschaft (das Vorausgehende erlaubt uns jetzt eine klare, vollständige Definition derselben zu geben) ist zugleich eine Vereinigung von Menschen von demselben Ursprung, denselben Gebräuchen, Gesetzen, Zwecken und Interessen, welche dieselbe Sprache und Religion oder wenigstens sehr ähnliche Religionen besitzen, oder welche, wie die meisten modernen Gesellschaften, in religiöser Beziehung sehr tolerant sind — und eine Vereinigung aller gesellschaftlichen Gestaltungen, welche in einer bestimmten Umschreibung bestehen, welche bestehen und sich erhalten, oder vielmehr von welchen eine ziemlich große Anzahl und ziemlich wichtige sich lange genug erhalten, um zu bewirken, daß „die Einrichtung der Gesellschaft im allgemeinen dieselbe Physiognomie in der ganzen von ihr eingenommenen Region bewahrt.“ Die Gruppierung der Menschen zu Gesellschaften ist, wie man weiß, eine natürliche Thatsache: Es ist überflüssig, nachzuforschen, wie die alte Psychologie, ob diese Thatsache in der menschlichen Seele eine Begründung hat, die man Instinkt der Geselligkeit nennen könnte. Die Thatsache genügt, daß die Menschen in Gesellschaft leben. Man findet sie, soweit man auch in die Vergangenheit zurückgreifen mag, nicht anders als gruppiert in mehr oder weniger bedeutende Gemeinwesen, Familie, Clan, Stamm, welche zur Grundlage einen gemeinsamen Ursprung oder den Glauben an einen gemeinsamen Ursprung haben, indem diese vereinigten Menschen, welche Söhne eines gemeinsamen Vorfahren sind, oder zu sein glauben, sich wirklich oder durch Fiktionen, welche eine wirkliche Kraft hatten, an einen gemeinsamen Urstamm anschlossen. Später konnten diese Gesellschaften, indem sie sich vergrößerten, die geographische Lage nebeneinander zur Basis haben; nach einem alltäglichen Bilde könnte man sagen,

daß sie wuchsen wie ein Schneeball. In Bezug auf die heutigen Gesellschaften ist zu bemerken, daß die hauptsächlichste Grundlage derselben (besonders der neuen Gruppierungen, welche sich ihrer Bildung anschließen) die freie Vereinigung oder Union ist. In dem Maße, wie die Gesellschaften sich entwickeln und komplizierter gestalten, haben sich auf die natürlichen Elemente, aus denen sie ursprünglich hervorgegangen sind und welche der Stengel oder Stamm derselben bleiben, neue, in gewissem Maße vielleicht künstliche, Elemente darauf gepropft: Eine Akademie besonders ist eine weniger natürliche und künstlichere Gruppierung als die Familie, oder vor Zeiten der Clan.

Aber eine Gesellschaft erhält ihren spezifischen Charakter, der sie von anderen unterscheidet, in allen Fällen von diesen ersten natürlichen Gruppierungen, welche in einer bestimmten Region vorgegangen sind und sich befestigt haben — von dieser Gemeinsamkeit des Ursprungs, der Gebräuche, Gesetze, Zwecke, Interessen, Sprache und Religion. Dann ist es nicht mehr eine Gesellschaft, sondern eine Nation. Eine Nation ist eine Gesellschaft, welche 1. unter derselben Form auf demselben Gebiete sich bildet und Bestand hat; welche 2. in Beziehung auf die benachbarten Gesellschaften unabhängig, autonom ist; welche 3. ein gemeinsames Bewußtsein, gemeinsame Traditionen und eine Geschichte hat, die sie zu dem machen, was sie ist mit Ausschluß aller anderen; welche 4. staatlich organisiert ist. Diese Definition ist unvollkommen, aber es giebt Dinge, welche man sozusagen fühlt, ohne sie definieren zu können. In dieser Beziehung sagte Bagehot: „Für jeden Mann, welcher weiß, was es ist, wenn man ihn nicht darnach fragt“ und dennoch es nicht sogleich erklären oder definieren kann, „bedeutet eine Nation eine Vereinigung von ähnlichen Menschen, welche eben infolge ihrer Ähnlichkeit im stande sind, in Übereinstimmung zu handeln und welche

gleichfalls infolge ihrer Ähnlichkeit geneigt sind, denselben Regeln zu folgen. . . . . . Jede Nation ist eine erbliche Kooperativgruppe, welche durch eine feststehende Gewohnheit zusammengehalten wird." *)

Wir wiederholen, die Terminologie der Politik ist sehr dunkel: Es ist notwendig, ein wenig Licht darein zu bringen.

Nation oder Volk, ist das ganz dasselbe? Es scheint, daß man im Französischen beständig das eine für das andere nimmt, und doch muß hier eine Schattierung stattfinden: Aber es ist unnütz, bei den fremden Sprachen Hilfe zu suchen, um sie zu finden. Das Deutsche im Gegenteil verwirrt die Frage noch mehr; es übersetzt unser „nation" mit „Volk", das wir „peuple" nennen, und unser „peuple" (Volk) mit „Nation", das es von uns entlehnt. Die Wörterbücher sind auch nur von mittelmäßigem Nutzen. Littré sagt: „Nation — Vereinigung von Menschen, welche dasselbe Gebiet bewohnen, derselben oder nicht derselben Regierung unterworfen sind und seit langer Zeit ziemlich gemeinsame Interessen haben, so daß man sie als derselben Rasse angehörig betrachten kann; — Peuple — eine Menge von Menschen desselben Landes, welche alle unter denselben Gesetzen leben." Vom Standpunkte der Grammatiker, der Sprachforscher aus ist das vielleicht genug; von dem strengeren Standpunkte der politischen Theoretiker aus sind diese beiden Erklärungen sehr wenig befriedigend. Die staatliche Theorie gesteht nicht zu, daß es eine „Nation" gebe ohne „eine und dieselbe Regierung", und sie verbindet mit Vorliebe mit der Idee der Nation den Zustand oder Umstand, daß sie unter denselben Gesetzen lebt, welche Littré mit der Idee des „peuple" verband. Ebenso kann ein Volk (peuple) bestehen, ohne in klarer Weise einen Begriff des Vaterlandes zu haben, nicht aber eine Nation:

*) Bagehot: Lois scientifiques du développement des nations. Seite 22 und 237.

Eine „Nation" existiert nur, wenn sie weiß, daß sie existiert. Was soll man daraus schließen und wie soll man diese beiden Worte unterscheiden? Es ist nichts scharf Bestimmtes vorhanden. Die Nation jedoch ist vielmehr die politisch organisierte Gesellschaft in ihrer Thätigkeit nach außen gegenüber anderen Gesellschaften; Volk (peuple) ist vielmehr die politisch organisierte Gesellschaft in ihrer inneren Thätigkeit, abgesehen von den anderen Gesellschaften. Auch diese Unterscheidung ist nicht unstreitig, und z. B. darf man nicht die Formel von 1790 vergessen: „Die Nation, das Gesetz, der König." Die Nation, denn es handelt sich doch um die innere politische Thätigkeit. Zwar sagt man jetzt in demselben Sinne: „Au nom du peuple français." Die Schattierung ist kaum merklich, und wenn die Unterscheidung auch ein gewisses Interesse hat, so wäre doch eine Verwirrung kaum ungefährlich. Nicht ebenso ist es zwischen „Gesellschaft" und „Nation" einerseits und andererseits zwischen „Nation" und „Staat".

Man kann sagen, die Nation ist die äußere Form der Gesellschaft. Sie ist die Gesellschaft, welche Gestalt angenommen hat und an gewissen Merkmalen kenntlich und wie mit einem Körper bekleidet ist. Die Nationen haben sich unter den Gesellschaften entwickelt wie die Individuen in den Gesellschaften, durch Verstärkung der Unterschiede, welche aus jedem einen originellen Typus machen. Sie haben sich nach und nach entwickelt durch den Krieg, durch ökonomischen Wettstreit, durch Verschiedenheit und Konkurrenz der staatlichen Einrichtungen, durch künstlerischen Wettstreit, durch den litterarischen, wissenschaftlichen und philosophischen Kampf um die Vorherrschaft auf geistigem Gebiet. Mit der Zeit sind diese Unterschiede stark genug geworden, um beim Namen einer Nation, wenn er plötzlich ausgesprochen wird, im Augenblick ein Bild zu erwecken, das auf keine andere paßt. England ist dies und Deutschland ist das, Frankreich ist dies

und Spanien das, aber das Bild, das sich im Gedächtnis hervorragend und leuchtend erhebt, ist nicht dasselbe für Deutschland und für England oder für Frankreich und Spanien. Alles trägt dazu bei, dieses Bild zu kennzeichnen: Der physische Zustand, das Klima und der Boden, der Ursprung oder die Rasse, die Sprache, Religion, Sitten, Gesetze, Geschichte, und wenn es auch schwierig ist, zu erklären, was eine Nation sei, so ist es wenigstens leicht, sich vorzustellen, was diese oder jene Nation ist. Weder die Gesellschaft, noch der Staat erwecken so scharfe Bilder; abgesehen von Gesellschaften, welche von anderen durch die ganze Breite der Welt getrennt sind, wie die französische und die chinesische Gesellschaft, und abgesehen von Staaten von einer sehr ausgesprochenen Physiognomie, wie der feudale, pietistische und militärische preußische Staat, kann man sich nicht leicht im Augenblick vorstellen, wie diese oder jene Gesellschaft ist, wie dieser oder jener Staat ist, und noch schwieriger ist es, zu definieren, was der Staat ist — nämlich der Staat in der Einzahl, denn im Französischen wird die Mehrzahl quasi synonym mit nations: „Die Staaten oder die Nationen," und die Launen der Sprache vermehren noch die Dunkelheit der Theorie.

Aber der Staat in der Einzahl ist nicht dasselbe wie die Nation. Der Staat im modernen Sinne ist auch nicht dasselbe wie im antiken Sinne. Für die Alten und für den größten derselben, Aristoteles, ist der Staat nichts anderes als die Summe, als die Gesamtheit oder Mehrzahl der wirklich existierenden Bürger. Es giebt kein Interesse, das nicht die Summe der Interessen der Gesamtheit oder der Mehrzahl der Bürger wäre. Für die Modernen kann das Interesse des Staates etwas anderes sein, als die Summe der Interessen der Mehrzahl oder selbst der Gesamtheit der wirklich existierenden Bürger. In den Begriff des Staates haben die Modernen ein neues Element eingeführt: Die

Dauer. Für uns ist die Nation das, was am meisten in der Gesellschaft wohnt, und der Staat das, was am meisten in der Nation wohnt. Der Staat ist die moralische Person der Nation, welche in den Einrichtungen dauernd sich verkörpert und dauernd erhält, welche mit der Gewalt und dem Recht des Zwanges bekleidet ist. Man erkennt ihn an den beiden Zeichen: Er macht das Gesetz und erhebt die Abgaben.

Nach Ansicht der Alten veränderte sich der Staat, wenn die Bürger wechselten. „Ist es möglich,“ fragte Aristoteles, „solange die Rasse dieselbe bleibt, zu behaupten, der Staat sei identisch ungeachtet des beständigen Wechsels durch Todesfälle und Geburten, ebenso wie man die Identität der Flüsse und Quellen anerkennt, obgleich die Wellen derselben sich immer erneuern und ewig zerfließen? Oder soll man behaupten, daß nur die Menschen dieselben bleiben, der Staat aber wechselt? Der Staat ist in Wirklichkeit eine Art von Genossenschaft. Wenn er eine Genossenschaft von Bürgern ist, welche einer Konstitution gehorchen, so folgt, wie es scheint, notwendig daraus, daß, wenn diese Konstitution sich ändert, auch der Staat nicht identisch bleibt. Das ist wie der Chor, der bald in einem Lustspiel, bald in einem Trauerspiel auftritt und für uns sich ändert, obgleich er oft aus denselben Schauspielern besteht.“ *)

Die Modernen dagegen behaupten, daß der Staat sich nicht verändert, selbst wenn die Konstitution, die Zusammensetzung sich ändert, daß er permanent bleibe. Für sie zerfließen die Wellen und die Menschen, aber der Fluß, der Staat, bleibt derselbe. Die Schauspieler gehen von einer tragischen Rolle zu einer komischen über; was sich verändert, das ist nur, was sie singen: Der Chor selbst als Chorus ändert sich nicht. Die Modernen denken auch hier an den

---

*) Aristoteles: Vom Staat I, 3, § 13.

menschlichen Körper, wo eine beständige Erneuerung vor sich geht und welcher während des größten Teiles des Lebens dennoch seine Identität beibehält, die Identität, welche der Mensch erkennt und deren er sich erinnert und durch die er nicht ein beliebiger Mensch ist, sondern er selbst, seine eigene Person. So ist also der französische Staat derselbe unter der dritten Republik, wie unter Napoleon I., unter Ludwig XIV., unter Heinrich IV., unter Karl V.

Die Regierung wechselt der Form nach durch die Revolutionen, den Personen nach durch die bloße Wirkung der Zeit. Aber die Regierung ist nicht der Staat; sie ist nur die Hülle, die Kleidung des Staates. Es ist eine falsche Anwendung der Worte, ein Irrtum, wenn man sagt „der Staat", anstatt zu sagen „die Regierung"; wenn man sagt: „der Staat, so ist das immer Peter oder Paul, immer dieser oder jener Minister." Nichts ist richtiger in Bezug auf die Regierung, aber nichts ist so falsch in Bezug auf den Staat. Der Staat wechselt keineswegs; er ist eine moralische Person von ewiger Dauer. Er ist ewig, soweit es etwas Ewiges in der moralischen Person der Nation giebt, welche selbstdauernd und ewig ist, soweit die Gesellschaft Dauerndes und Ewiges enthält.

In dieser Gestalt und mit diesen Merkmalen fassen die Modernen den Staat auf; sie verwechseln ihn nicht mit der Majorität, noch selbst mit der Gesamtheit der Bürger, welche beständig wechselt; sie stellen den Staat zuweilen der Gesamtheit gegenüber; sie sind der Ansicht, daß der Staat als ewige moralische Person mehr als ein Interesse haben könne, das nicht das der Bürger sei, welche im Leben der Nation nur Vorübergehende sind und daß zuweilen ein vollständiger Gegensatz zwischen beiden stattfinden könne. Damit ist nicht gesagt, daß nach Ansicht der Modernen der Staat mächtiger und mit größerer Gewalt und mit zahlreicheren und weitergehenden Befugnissen ausgestattet sein müsse, als nach Ansicht

der Alten. Im Gegenteil, die Alten, welche den Staat mit der Gesamtheit oder Mehrzahl der Bürger verwechselten und daraus folgerten, daß das Interesse des Staates gleichmäßig das Interesse der Mehrheit der Bürger sei, mußten demzufolge geneigt sein, die Befugnisse des Staates fast ohne Grenzen zu erweitern. Er bestand schließlich für sie nur noch als eine riesige Persönlichkeit, bestehend aus allen Personen, den Bürgern, welche als einzelne viel weniger Wert hatten als heutzutage. Aber die Modernen unterscheiden zwischen der Person des Staates und den Personen der Bürger, zwischen dem Interesse des Staates und dem der Bürger, und indem sie sie einander gegenüberstellen, vermehren sie um ebensoviel den Wert des Individuums und vermindern um ebensoviel die Macht des Staates. Aber man muß sich vor dem Übermaß in der einen oder anderen Richtung hüten. Nicht zu viel dem Staat und nicht zu wenig. Aus dem Staate einen Gott machen, wie Hegel und seine Anhänger — ob dies wörtlich ausgesprochen sei oder nicht —, ist sicherlich unsinnig. Nach Ansicht einiger Nationalökonomen aber ein gefräßiges Ungeheuer, „ein Geschwür" daraus zu machen, ist eine ebenso grelle Absurdität. In der oft als Axiom zitierten Phrase: „Der Staat ist ein notwendiges Übel" ist nichts richtig, als das Eigenschaftswort notwendig; der Staat an sich ist weder etwas Gutes noch ein Übel.

Wenn man die Wolken betrachtet, erblickt man Dinge aller Art darin. Hamlet ließ Polonius alles darin finden, was er wollte. Aber wenn man darauf verzichtet, in dem dichten Nebel der Abstraktion schöne oder gräßliche Phantome zu suchen, und wenn man sich der Erde zuwendet und die Geschichte betrachtet, so wird sofort augenscheinlich, daß der Staat kein Gott ist, denn er wurde von Menschen geschaffen, und daß, wenn er ein Geschwür ist, er den menschlichen

Gesellschaften angeboren ist, welche nicht ohne ihn leben können. Die Menschen sind es, welche den Staat geschaffen haben, aber schon beim Ursprung der Gesellschaften. Die ersten Gemeinwesen, die Embryonen der Gesellschaft, enthalten einen Staatsembryo. Die staatlich organisierte Gesellschaft wird zur Nation; aber was die Gesellschaft staatlich organisiert, das ist der Staat. Beim Ursprung haben sich die Gesellschaften staatlich organisiert für den Krieg und durch den Krieg: Der erste Anführer war also der erste Staat. Die moralische Person des Staates ging nicht über die Person des Anführers hinaus; der Anführer war der sichtbare, der lebende Staat. Der Ausspruch Ludwigs XIV.: „L'État c'est moi," der Staat bin ich, welcher im Munde Ludwigs XIV. übertrieben war, wäre wahr gewesen selbst im Munde eines primitiven Königs.

Er war der Hüter der Ordnung: Da die Rolle der Gewohnheit vorherrschend war, so war seine vorherrschende Rolle, die Gewohnheit beizubehalten; er repräsentierte den Staat, ein Wort, das abgeleitet ist von status. Um der Gesellschaft ihren Platz zu bewahren gegenüber ihren Rivalen und um in der Gesellschaft jedem seine Stellung zu erhalten, übt er einen Zwang aus. Er war die zwingende Gewalt, welche selbst das erste politische Band war und allein sein konnte, das die Menschen zusammenzuhalten fähig war. Dieser Zwang, welchen der selbst auf niedriger Entwickelungsstufe stehende und selbst der gänzlich in der Person des Anführers verkörperte Staat ausübte und welcher nicht den Zweck hatte, zu entwickeln, sondern zu bewahren, welcher von den Anführern nicht für den Fortschritt, sondern für die Gewohnheit angewendet wurde, war von zweierlei Art: Er war fiskalisch oder gesetzlich, bald das eine, bald das andere, entweder nach einander oder beides zugleich. Als im Laufe der Zeit der Staat über die Person des Anführers hinaus sich erweiterte,

als der Staat nicht mehr unentwickelt war, verlor er doch keineswegs diese Macht des Zwanges (er hätte sie eher noch ausgedehnt), welcher durch zwei Mittel wirkte: Durch die Steuern und durch das Gesetz. Die Macht des Zwanges, mit welcher der Staat begabt ist, ist universell und so charakteristisch, daß der Staat ohne diese Macht nicht existiert und daß man diese Macht nicht außerhalb des Staates vorfindet. Diese beiden Arten von Zwang, der fiskalische und der legale Zwang, sind wie die Macht selbst so charakteristisch und so allgemein, daß man von ihnen ausgegangen ist, um zwei Typen von Staaten zu unterscheiden: „Es giebt zwei Typen einer staatlich organisierten Gesellschaft," sagt Summer Maine. „In dem älteren nahm die große Masse der Menschheit die Gewohnheit ihres Dorfes oder ihrer Stadt als Richtschnur für ihr Leben. Aber sie gehorchen gelegentlich, obgleich ganz blindlings, den Befehlen eines absoluten Herrschers, welcher Steuern erhebt, ohne jemals Gesetze zu geben." Alle Staaten des Altertums, mit Ausnahme des römischen, sind Staaten mit fiskalischem Zwang und Staaten, welche Steuern erheben. „Im anderen Typus, dem einzigen, der uns vertraut ist, übt der Herrscher die gesetzgebende Gewalt aus mit einer immer wachsenden Thätigkeit nach Grundsätzen, welche ihm eigen sind, während das Gewohnheitsrecht und die lokalen Ideen immer mehr verschwinden." Alle Staaten des Abendlandes, welche in mehr oder weniger direkter Linie aus dem römischen Reiche hervorgingen, sind „gesetzgebende" Staaten, also Staaten mit gesetzlichem Zwang. Das bedeutet noch nicht, daß sie nicht zu gleicher Zeit auch fiskalischen Zwang ausüben. Denn während früher der Staat sich damit begnügte, Steuern zu erheben, ohne Gesetze zu geben, vergißt der moderne Staat, der Gesetze macht, niemals, auch Steuern zu erheben. In dieser Beziehung könnte man behaupten, daß die Macht des Zwanges, die höchste Befugnis des Staates, sich aus-

gedehnt habe, wie wir gesagt haben, aber andererseits ist sie im modernen Staat weniger drückend geworden durch die Art, wie die Steuern erhoben werden und wie das Gesetz gegeben wird.

Die Souveränität des Staates ist vorhanden: In der Macht, die er besitzt, sowohl durch die Steuer, als durch das Gesetz, einen Zwang auszuüben. Die notwendigen Grenzen seiner Souveränität sind auch vorhanden: In der Art, wie die Steuern geregelt und das Gesetz gegeben wird, in den Zwecken, für welche die Steuern erhoben und für welche das Gesetz gemacht wird. Hier liegt die Grenzlinie, die Wasserscheide der Staatslehre: Die Teilungslinie zwischen dem Leben des Staates, der sich durch diese zwingende Macht, die gesetzliche und fiskalische Macht äußert — und dem Leben des Individuums oder der Gruppe, des sozialen Elements, das sich durch diese ausweichende Kraft, den Widerstand der Gewohnheit, der Sitten und der öffentlichen Meinung äußert gegenüber den ungerechtfertigten Eingriffen des Staates, welcher mit dem Gesetz und der Steuer ausgerüstet ist.

---

## Zweites Kapitel.

**Von der Souveränität. — Vom Souverän. — Wo residiert der Herrscher? — Vom positiven Gesetz. — Vom Recht. — Von der Gewohnheit, den Sitten, der öffentlichen Meinung.**

Was ist die Souveränität? — Die Theorie und die Geschichte. — Was man in den Thatsachen der absoluten Souveränität nicht findet. — Die Schwierigkeit, zu sagen, wo die Souveränität liegt. — Vorbedingungen der Souveränität. — Von der gegenwärtigen Regierungsform in Frankreich. — Der Begriff der Souveränität ist überflüssig. — Der Begriff des Gesetzes. — Die Verpflichtung und Sanktion. — Die Ordnung und die Gewalt. — Das positive Gesetz. — Notwendigkeit des Begriffs des Gesetzes. — Das Gesetz und der Staat. — Das Gewohnheitsrecht. — Die Sitten und die öffentliche Meinung. — Das Recht. — Die gesetzliche Autorität.

Wenn die Souveränität in der zwingenden Gewalt, in der Macht, durch Steuer und Gesetz zu zwingen, besteht; wenn andererseits die Ausübung der Souveränität den Staat bestimmt und erkennen läßt, was der Staat ist und welche Form er bei diesem oder jenem Volke annahm, so muß man untersuchen, in wem bei diesem Volke die wirkliche Souveränität — mit anderen Worten, die zwingende Gewalt, der doppelte fiskalische und legale Zwang — liegt. Seit langer Zeit galt als fast unstreitig, daß „in jedem unabhängigen Gemeinwesen von Menschen die Macht zu handeln mit einer unwiderstehlichen Gewalt über die verschiedenen Mitglieder der Gemeinschaft zusammenfällt" und auch daß „in jedem staatlichen unabhängigen Gemeinwesen, welches weder im Naturzustande noch im Zustande der Anarchie sich befindet, die Macht, die latente soziale Gewalt anzuwenden oder zu leiten, einer Person oder einer Gruppe von Personen angehört, welche auch ihrerseits zur Gesellschaft gehören." *)

Demnach giebt es in der Theorie zwei Arten von Souveränen, der Alleinherrscher oder der Kollektivherrscher. Ist der Herrscher nur eine Person, so ist er ein Monarch, herrscht eine kleine Gruppe, so ist es eine Oligarchie, herrscht eine ziemlich bedeutende Gruppe, so ist das eine Aristokratie, herrscht eine sehr zahlreiche und bedeutende Gruppe, so ist es eine Demokratie.**)

Aber ob es eine einzelne Person oder eine Gruppe von Personen sei — überall, wo es „einen menschlichen Vorgesetzten giebt, welchem der Gewohnheit zufolge die Gesamtheit einer Genossenschaft gehorcht", überall da giebt es nach der von uns dargelegten anerkannten Theorie einen Sou-

*) Das sind zwei Postulate von Austin und der englischen Schule der analytischen Juristen. — Vergl. die Kritik darüber von Sir Henry Maine: Institutions primitives.

**) Klassifikation von Austin.

verän. Von diesem menschlichen Vorgesetzten, der der Souverän ist, entweder eine einzelne Person oder eine Gruppe von Personen, sind die anderen Mitglieder der Gesellschaft entweder Unterthanen oder Abhängige. Immer nach derselben Theorie „ist die Stellung dieser anderen Mitglieder gegenüber diesem Vorgesetzten ein Zustand der Unterwerfung oder Abhängigkeit. Das Verhältnis zwischen diesem Vorgesetzten und ihnen kann entweder Verhältnis des Souveräns und des Unterthanen oder ein Verhältnis der Souveränität und der Unterthanenschaft genannt werden".

Man hat seit damals vielleicht weniger gegen den Inhalt dieser Ideen, als gegen ihren allzu absoluten Ausdruck protestiert. Man wollte sie berichtigen, wie dies bei Theorien aller Art ratsam ist, durch die Berührung mit den Thatsachen und der Geschichte. Aus dieser Vergleichung ist eine erste Einschränkung des Begriffes der Souveränität hervorgegangen. „In jeder unabhängigen staatlichen Gemeinschaft", sagte Austin, „giebt es eine isolierte Person oder eine Vereinigung von Personen, welche die Macht haben, die anderen Mitglieder der Gemeinschaft zum Gehorsam zu nötigen. Diese einzelne Person oder Gruppe, dieser Alleinherrscher oder Kollektiv-Souverän ist ebenso gewiß in jedem staatlichen unabhängigen Gemeinwesen vorhanden, als der Schwerpunkt in einem Körper."*) Wenn das Gemeinwesen sich in einzelne Teile trennt, so findet man in jedem dieser Teile einen Teil der Souveränität. Das gemeinsame Merkmal eines Souveräns, sei er eine Person oder eine Gruppe, unter allen Formen, welche die Souveränität annehmen kann, ist „eine unwiderstehliche Gewalt, welche nicht notwendigerweise besteht, welche aber in Thätigkeit gesetzt werden kann." Es ist „die Macht,

*) Sir Henry Maine: Études scientifiques sur l'histoire des institutions primitives.

einen unbegrenzten Zwang auf die Unterthanen oder Mitunterthanen auszuüben". Die historische Schule hat bisher die Existenz der Souveränität als Thatsache nicht geleugnet; sie wäre im Gegenteil geneigt, diesen ersten Satz zuzugestehen, daß in jedem unabhängigen Gemeinwesen, welches weder im Naturzustande, noch im Zustande der Anarchie sich befindet, diese zwingende Gewalt, diese Macht zu zwingen, sich erkennbar macht, welche das Merkmal der Souveränität ist. Was sie aus diesem Satze streichen möchte, ist nicht das Wort Souveränität, sondern die Benennungen „unbegrenzt und unwiderstehlich".

Um diese allzu absoluten Benennungen aus diesem Satz zu streichen, beginnt sie damit, festzustellen, daß der einzelne oder aus einer Gruppe bestehende Souverän in der Wirklichkeit niemals die latente Gewalt der Gesellschaft durch die Ausübung seines unbeschränkten Willens zur Anwendung bringt. Sie bemerkt darüber, daß: „Ein Despot mit einem kranken Gehirn das einzig denkbare Beispiel einer solchen Souveränität wäre"; ferner, daß „vielfache Einflüsse beständig die wirksame Anwendung der Kräfte der Gesellschaft durch den Herrscher begrenzen oder verhindern". Man kann natürlich in abstracto einen solchen Begriff der Souveränität aufbauen, aber die ganze Geschichte widerspricht demselben, alle bekannten Thatsachen verwerfen ihn. Denn indem die Geschichte alles absichtlich übersieht, was nicht der Genuß der Macht ist, indem sie auch die Art, wie sie erworben wurde, unberücksichtigt läßt, sowie die Bedingungen, welchen sie unterworfen ist, und die Grenzen der Macht des Zwanges, gelangt sie dahin, „die zwingende Gewalt des großen Königs der Perser auf dieselbe Stufe zu stellen wie die Gewalt des athenischen Demos oder die der letzten römischen Kaiser oder des russischen Zaren oder die der britischen Krone und des britischen Parlaments". Sie scheidet zu unbefangen fast zahl-

lose Elemente aus, welche in ihrer Vereinigung mächtig sind, unterdrückt mit einem Zuge „die enorme Menge von Meinungen, Gefühlen, Glaubenssätzen, Aberglauben und Vorurteilen und ererbten oder angenommenen Ideen aller Art, welche zum Teil von den Institutionen, zum Teil von der menschlichen Natur selbst herrühren. Sie setzt der Souveränität kein Hindernis entgegen, oder nur solche Hindernisse, welche dieselbe noch verstärken, indem sie sie erregen, und das für jede Souveränität ohne Unterschied, so daß, wenn man diese Behauptung buchstäblich nimmt, die Königin und das Parlament von England befehlen könnten, alle schwächlichen Kinder zu töten oder ein System von Lettres de cachet einzuführen".*)

Aber es ist eben die Rolle der Geschichte, „diese Masse von Meinungen, Gefühlen, Glaubenssätzen" u. s. w., welche die Theorie vernachlässigt, in das richtige Licht zu stellen und ihren Wert erkennen zu lassen. Somit bringt die Geschichte eine erste Beschränkung des Begriffes der Souveränität mit sich, welche aus den Thatsachen hervorgeht. Und wie sehr wird andererseits der Begriff abgeschwächt durch die Schwierigkeit, mit Sicherheit zu sagen, in wem wirklich die thatsächliche Gewalt, die Macht des Zwanges liegt!

Es ist zuweilen sehr schwer, in einem Staate den Souverän zu entdecken, und wenn man ihn gefunden hat, so ist es möglich, daß keine bekannte Qualifikation auf ihn paßt. Die Ausübung der Souveränität bestimmt den Staat, aber das ist eben das oft unlösliche Problem: Den Ort der Souveränität zu bestimmen, mit Sicherheit zu sagen, wer sie ausübt, wer wirklich und thatsächlich Souverän ist.

Das ist schon für sehr alte Zeiten und für die primitiven Gesellschaften nicht so leicht, wo „die Souveränität nicht in

---

*) Sir Henry Maine, ibid.

einem Individuum noch in einer unveränderlichen Liga von Personen lag, sondern in einer Gruppe von Verwandten in einem Hause oder in einem Clan". Es ist aber noch viel weniger leicht zu unserer Zeit und für die modernen Gesellschaften, wo der Souverän sehr selten eine einzelne Person ist und wo dennoch, damit ein Souverän vorhanden sei, er aus einer Gruppe von Personen bestehen muß, nicht aus mehreren getrennten Personen, sondern „mehreren Personen, welche fähig sind, gemeinsam zu handeln, mit einem korporativen oder kollegialen Charakter". Wenn die zwingende Gewalt anderswo liegt, als in dem nominellen Souverän, Person oder Gruppe, oder wenn diese Gruppe nicht stark zusammengesetzt ist, so ist es die Anarchie, selbst wenn die gewöhnlichen Symptome der Revolution fehlen.

Auf dem langen Wege durch die Weltgeschichte zeigen sich die Vorbedingungen der Souveränität in folgender Weise. Wichtige Vorbedingung ist: Dem Souverän, einer Person oder einer geschlossenen Gruppe, muß von der Gesellschaft in ihrer Gesamtheit oder wenigstens in ihrer großen Mehrzahl gehorcht werden. Man muß ihm gewohnheitsmäßig Gehorsam leisten. Ist der Gehorsam nur zufällig oder auf einen einzigen Punkt beschränkt, so fehlt die Unterthänigkeit, und es giebt dann auch keine Souveränität im eigentlichen Sinne. Summer Maine giebt hiervon ein Beispiel, das für viele Nationen gilt:

„In den europäischen Gesellschaften, welche sich zur katholischen Religion bekennen, ist die private Leitung der großen Mehrzahl der Bevölkerung verschiedenartigen Anordnungen unterworfen, deren Antrieb direkt oder indirekt von Rom kommt. Aber durch Vergleichung mit den zahlreichen Gelegenheiten, wo die Bevölkerung sich den Gesetzen des Landes, das sie bewohnt, unterwirft, erkennt man, daß dieser Gehorsam gegen Befehle, die von außen kommen, zufällig ist und nichts Beständiges hat."

Endlich muß der Souverän oder menschliche Vorgesetzte, Person oder Gruppe, von der Kontrolle jedes anderen menschlichen Vorgesetzten befreit sein. Das ist nach der Theorie von Bentham und Austin, welche die Nachfolger von Hobbes sind, eine wesentliche Vorbedingung. Aber diese Vorbedingung vermehrt auf eigentümliche Weise die Schwierigkeit, mit Sicherheit zu sagen, wo die Souveränität liegt, wer der Souverän in den modernen Gesellschaften des Abendlandes ist. Wer ist z. B. in der Gegenwart in Frankreich der Souverän? Wo liegt die Souveränität? Niemand wird es in den Sinn kommen zu behaupten, der Souverän sei der Präsident der Republik, eine einzige Person, oder der Ministerrat, eine geschlossene und — zuweilen — gleichartige Gruppe von Personen, und dennoch sind in ihren Händen die Befugnisse vereinigt, welche die Theorie als Merkmale des Souveräns und der Souveränität aufstellt. Sie sind die ausführende Gewalt. Ihnen kommt es zu, die Kraft der Nation in Bewegung zu setzen, ihnen gehört die Gewalt des Zwanges. Aber diese Macht ist so wenig „unüberwindlich“, diese Gewalt ist so wenig „unbegrenzt“, daß es lächerlich wäre, hier von Souveränität zu sprechen. Die Macht der Exekutive kann immer aufgehalten, gebrochen oder abgelenkt werden durch einen Beschluß der Kammern, und ihre zwingende Macht ist begrenzt vom gesetzlichen Standpunkt aus durch das Gesetzbuch, und vom fiskalischen Standpunkt aus durch das Budget. Der Souverän ist in der Theorie ein menschlicher Vorgesetzter, welcher keinen Souverän, keinen menschlichen Vorgesetzten über sich hat. Aber in gewissen Beziehungen ist in konstitutionellen Staaten das Parlament thatsächlich der menschliche Vorgesetzte des scheinbaren Souveräns. Dann also wäre das Parlament der Souverän? Nein, denn es fehlt ihm die Macht des Zwanges, und es hat nicht die Kraft der Nation zur Anwendung zu bringen. Und kann

man ferner behaupten, daß das Parlament keinen menschlichen Vorgesetzten habe? Nein, denn es ist periodisch der Kontrolle und dem Urteile des Volkes unterworfen, dessen allgemeines Wahlrecht einmal in vier oder neun Jahren in Frankreich als Souverän dieses angeblichen Souveräns auftritt. Dann ist also der Souverän das Volk? Nein, denn weit entfernt davon, daß man dem Volke gewohnheitsmäßig gehorcht — was eine unerläßliche Vorbedingung der Souveränität ist, — wird ihm in seiner Masse gewohnheitsmäßig befohlen. Dazu kommt noch, daß man kaum weiß, bis zu welchem Punkt es erlaubt ist zu sagen, das ganze Volk bilde eine bestimmte Gruppe von Personen. Es ist bestimmt in Bezug auf andere Völker, das ist richtig; aber was ist das souveräne Volk in Beziehung auf den Staat: Alle Wähler, das gesetzliche Vaterland?

Wenn man sich also an die reine Theorie der Souveränität hält, unter welcher Regierungsform lebt dann gegenwärtig Frankreich? Es ist keine Monarchie, es ist fast unsinnig, diese Wahrheit hier anzuführen. Es ist auch keine Oligarchie, weil die kleinen Gruppen von Personen, der Präsident der Republik und der Ministerrat nicht eine „unüberwindliche" Macht und eine „unbegrenzte" zwingende Gewalt besitzen. Es ist auch keine Aristokratie, denn in der Gesamtheit, welche vom Präsidenten und dem Ministerrat gebildet wird, der Exekutive einerseits und der Legislative andererseits, nämlich den beiden Kammern, besteht nicht eine Gruppe, sondern zwei; die Befugnisse der einen beschränken die der anderen und halten ihnen die Wage: Die Exekutive giebt keine Gesetze ohne das Parlament, und das Parlament ist nicht vollziehende Gewalt. Es ist auch keine Demokratie, weil die zwingende Macht und Exekutive nicht in den Händen einer sehr zahlreichen und genügend bestimmten Gruppe des Volkes liegen, welchem auch nicht gewohnheitsmäßig gehorcht, sondern ge-

wohnheitsmäßig befohlen wird. Es ist nur indirekt eine Demokratie. Wir müssen uns eine Delegation der Souveränität vorstellen, und alles läuft darauf hinaus, Gott durch das Volk und etwas Übersinnliches durch etwas anderes Übersinnliches zu ersetzen. Man könnte behaupten, daß die Macht und die zwingende Gewalt thatsächlich in den Händen einer Gruppe liegen, welche ziemlich zahlreich ist, und aus dem Präsidenten, den Ministern, dem Parlament, der Verwaltung, dem Beamtenwesen, dem Heer u. s. w. besteht, d. h. aus dem, was man die bestehenden Körperschaften nennt, und diese Gruppe wäre vergleichsweise „bestimmt", sie wäre wirklich eine Gruppe, welche fähig ist, mit korporativem oder kollegialem Charakter zu handeln, in welcher das Parlament die Gesetze beratet, der Präsident sie bestätigt, die Minister ihre Ausführung befehlen, die Beamten sie anwenden und die Armee ihnen, wenn nötig, eine thatsächliche Sanktion verleiht. Aber auch hierin liegt ein großer Teil von Fiktion, und mit welchem Namen soll man dieses Bastardregime bezeichnen, für das die alten Klassifikationen nicht passen? Mit einem halb griechischen und halb französischen Bastardnamen: die Bureaukratie; und dieser Name ist schlecht, denn er drückt nicht alles aus, was er sollte. Folgen wir Hobbes, Bentham und Austin, betrachten wir die Definitionen der reinen Theorie und setzen wir sie mit den Thatsachen in Vergleich. Wenn man von dem Begriffe der Souveränität nichts ablassen will, so muß man zu dem Schlusse kommen, daß zur gegenwärtigen Stunde in Frankreich der Präsident nicht souverän, das Parlament nicht souverän und das Volk nicht souverän ist, daß entweder jedermann souverän ist oder daß es gar keinen Souverän giebt. In beiden Fällen haben wir die Anarchie, welche, wie wir nicht vergessen dürfen, sich „selbst ohne die gewöhnlichen Symptome der Revolution" äußert, und welche, bevor sie in das akute Stadium tritt, sich unter dieser Form

der Müdigkeit und Abspannung aller Muskeln und aller Nerven des sozialen Körpers zeigt, welche Fitzjames Stephen so richtig als den Zustand der „schlafenden Anarchie" bezeichnet hat. Vielleicht entfernen wir uns nicht weit von der Wahrheit, wenn wir nach strenger Untersuchung der Thatsachen zu diesem Schluß kommen; aber es scheint uns richtiger zu sein, den Begriff der Souveränität selbst aufzugeben, oder, wie man uns vorwirft, „über Bord zu werfen", welcher gewiß sehr ehrwürdig und altertümlich ist, aber so altertümlich, daß er in unserer heutigen politischen Welt dasselbe ist, wie in unseren Museen die Götter Assyriens oder Ägyptens mit Stierköpfen oder die wurmstichigen Fetische der Bevölkerung von Mittelafrika.

Lassen wir diesen Kadaver, aus welchem das Leben entflohen ist, und da die Staatslehre die Wissenschaft des sozialen Lebens ist, so wollen wir nur auf das, was lebendig ist in der Gesellschaft, Theorien gründen. Die Idee der Souveränität ist falsch und überflüssig. Ehemals konnte sie wahr und nützlich sein für Formen, welche heutzutage abgestorben sind. Es ist eine seltsame Anomalie, daß der menschliche Geist selten sich in derselben Gangart entwickelt wie die Welt; er geht entweder schneller oder langsamer. Wie lange wird das moderne Europa noch an die Souveränität glauben, wenn in Wirklichkeit keine Souveränität mehr darin zu finden ist? Nein, bei den Nationen des europäischen Abendlandes giebt es jetzt keine Souveränität mehr, aber überall giebt es etwas anderes, „etwas, was nicht intermittiert, was nicht stille steht, was gestern war und morgen sein wird, was vor uns war, in uns ist und nach uns sein wird; etwas, was nicht beschränkt ist, was alles umfaßt und in dem alles enthalten ist, etwas, was nicht gebrechlich ist, was niemand und nichts aufheben, teilen oder zerstören kann, dessen Ausdehnung und Dauer man nicht messen kann, was höchste Kraft und erhabene

Majestät ist. Dieses Etwas ist das nationale Leben ... Ist die Nation souverän? Darnach fragt man nicht. Sie lebt; jedermann lebt physisch in der Nation; daher hat auch jedermann das Recht, staatlich darin zu leben, wenn er nur die Mittel hat, und nach Maßgabe seiner Mittel und wenn er dem Gesetz gehorcht.*)

Wir begegnen an diesem Punkt einem Begriff, dem des Gesetzes, welcher den Begriff des nationalen Lebens in dem, was auch dieser zu Absolutes haben könnte, korrigiert und ergänzt. Sich selbst überlassen „würden alle diese Leben, welche sich neben- und übereinander stellen, welche sich verketten, sich zusammenschweißen, sich in einer unendlichen Mannigfaltigkeit vermischen“ und oft in Konflikt geraten, „die individuellen Leben, das nationale und soziale Leben, das universelle Leben“ in der Anarchie aufgehen. Es ist etwas nötig in der staatlich organisierten Gesellschaft, das ihnen ihren Platz anweist, sie lokalisiert und unterscheidet, indem es sie zugleich einigt, das sie zusammenhält und schützt, das Ausschreitungen verhütet, das als Rahmen und als Zügel dient. Und dieses Etwas ist das Gesetz.

Wenn sie ganz sich selbst überlassen bleiben, so werden alle diese Leben, welche im Wettbewerb und oft im Konflikt stehen (man ist genötigt, es auszusprechen ungeachtet dessen, was die Formel Veraltetes an sich hat), nicht in die Freiheit, sondern in die Zügellosigkeit übergehen. Um die Souveränität zu leugnen, leugnen wir daher auch nicht die gesetzliche Autorität, das Gesetz. Im Gegenteil, wir verkündigen sie, und sie ist es, es ist der Begriff der gesetzlichen Autorität, welcher allein dem wirklichen Zustand unserer staatlichen Gesellschaften entspricht, es ist der Begriff des Gesetzes ebenso,

*) Vergl. Sophismes politiques de ce temps. Étude critique sur les formes, les principes et les procédés de gouvernement. Paris, Perrin & Co.

wie der Begriff des nationalen Lebens und untrennbar von dem Begriffe des Lebens, was wir der von uns aufgegebenen und verworfenen Idee der Souveränität entgegensetzen und substituieren.

Wir wissen wohl, daß es gebräuchlich ist, den Begriff des Gesetzes als eng verbunden mit dem Begriff der Souveränität zu betrachten, ebenso wie seine Anhängsel, die Begriffe der Verpflichtung und der positiven Sanktion. Aber man sieht nicht ein, warum die logische und historische Kette abgebrochen sein sollte, wenn man anstatt Souveränität ganz einfach Autorität schreiben würde. Es würde logisch und historisch richtig bleiben, daß die Begriffe des Gesetzes, der Verpflichtung und der positiven Sanktion mit dem Begriffe der Autorität sehr nahe verwandt sind, und besonders für die Gesellschaften unserer Zeit wäre dies noch in höherem Grade zutreffend.

Seit dem frühesten Altertum erscheint uns der Begriff des Gesetzes mit den zwei Ideen der Ordnung und der Gewalt verbunden. Selbstverständlich meinen wir hier nur das positive Gesetz, aber der Begriff ist so alt und so allgemein, daß das Wort sehr verschiedene Bedeutungen annehmen mußte und angenommen hat. Zwischen dem Gesetze, wie es Blackstone und Montesquieu einerseits und wie es Bentham, Austin und Summer Maine andererseits definiert haben — scheint anfangs keine Verwandtschaft erkennbar zu sein. Blackstone sagte: „Das Wort Gesetz in seiner weitesten und umfassendsten Bedeutung bezeichnet eine Richtschnur der Handlung und wird ohne Unterschied auf jede Art Handlung lebendiger oder lebloser Körper, intelligenter oder vernunftloser Wesen angewendet; so sagt man z. B.: die Gesetze der Bewegung, der Anziehung, der Optik, der Mechanik ebenso gut wie: die Gesetze der Natur und die Gesetze der Nation;“ und Montesquieu sagt bekanntlich: „Die Gesetze in der ausgedehntesten Bedeutung

des Wortes sind die notwendigen Beziehungen, welche aus der Natur der Dinge hervorgehen, und in diesem Sinne haben alle Wesen ihre Gesetze, die Göttlichkeit hat ihre Gesetze, die materielle Welt hat ihre Gesetze, die dem Menschen überlegenen Intelligenzen haben ihre Gesetze, die Tiere haben ihre Gesetze, der Mensch hat seine Gesetze."

Die Definition Blackstones brachte Bentham und Austin in Entrüstung und mit ihnen auch alle „analytischen Juristen". Mit Übergehung dessen, was nicht menschlich ist, erwidern sie: „Ein wahrhaftes Gesetz, d. h. das unwiderstehliche Gebot eines Souveräns schreibt gewisse Handlungen oder gewisse Unterlassungen einem oder mehreren Unterthanen vor, welche ohne Unterschied durch dieses Gebot unter eine gesetzliche Verpflichtung gestellt werden." Ferner: „Die positiven Gesetze sind die Gebote, welche die Souveräne ihren Unterthanen erteilen und diesen eine Pflicht oder den Zustand der Verpflichteten oder eine Verpflichtung auferlegen und sie mit Gesetzeskraft oder Strafbarkeit bedrohen im Falle des Ungehorsams gegen dieses Gebot." Die hauptsächlichste Grundlage des Gesetzes ist nach ihnen die zwingende Macht, und das hauptsächlichste Element des Gesetzes ist die Sanktion. Nach den anderen, denjenigen, welche dem Gesetze den weitesten Sinn beilegen, fehlt zwar nicht die Idee der Macht, der Verpflichtung und der Sanktion, aber die hauptsächliche Grundlage, das Grundelement, ist die Ordnung. Welcher der beiden Begriffe ist der erstere? Man wird sich darüber schwer verständigen. Ist es der Begriff des natürlichen Gesetzes oder der Begriff des politischen Gesetzes, des „juristischen" Gesetzes, wie die Deutschen schreiben?*) „Von allen Gesetzen sind die „juristischen" Gesetze die ältesten, die einzigen, welche die Menschen beim Anfang verstehen und formulieren

*) Holtzendorff, Prinzipien der Politik.

konnten. Sie haben erst später erkannt, daß die Natur Gesetzen gehorcht, und die moralischen Gesetze sind die letzten, von denen sie sich wirklich genau Rechenschaft ablegten." Nach Holtzendorff ist die Klassifizierung die folgende: Juristische (oder positive) Gesetze, natürliche Gesetze, moralische Gesetze. Andere nehmen sie keineswegs an. Aber genügt es nicht, zu bemerken, daß zwischen diesen anscheinend so auseinander gehenden Definitionen die Entfernung nicht so enorm ist als man glauben sollte, und daß man bei näherer Betrachtung eine Brücke über den Abgrund findet? Der Begriff des natürlichen Gesetzes enthält vor allem den Begriff der Ordnung, aber auch die Idee der Gewalt und der Verpflichtung; der Begriff des positiven Gesetzes enthält vor allem die Idee der Gewalt, aber auch die Idee der Ordnung. Holtzendorff sagt wie Montesquieu: „Mit dem Wort Gesetz bezeichnet man eine notwendige Beziehung von Ursache und Wirkung, einen Begriff der Kausalität," und er erklärt ferner: „Der gesellschaftliche Zustand, in welchem wir frei leben, wo wir mit Unseresgleichen zu leben gezwungen sind, entspricht der menschlichen Natur und unseren angeborenen Bedürfnissen".

Ebenso sagt in England Summer Maine, indem er Austin kommentiert: „Die beiden Begriffe, welche in der That mit dem des Gesetzes verbunden sind, handeln und wirken zurück aufeinander im ganzen Verlaufe der Geschichte der philosophischen und juristischen Ideen. Man hat unzweifelhaft in der Ordnung der Natur die Wirkung eines souveränen Gebotes gesehen (das Weltall, das einem persönlichen Gott gehorcht), und andererseits hat man durch die Reaktion die Idee des Gesetzes aus der Betrachtung der Weltordnung geschöpft".

Der Begriff des Gesetzes und selbst des positiven Gesetzes muß nur schwer in die Köpfe der Menschen einge-

drungen sein, und hier ist wohl der Ort, zu bemerken, daß die Primitiven die Worte immer im konkretesten Sinne nehmen. Wenn die fränkischen Völkerschaften in ihrem barbarischen Latein von boni homines sprechen, dachten sie weder an gute Menschen, noch an tugendhafte Menschen, sondern an reiche und mächtige Menschen. Die erste Form der Idee des Gesetzes, sein erstes und verständlichstes Bild war der Arm, ein sehr schwerer und harter, schlagender Arm, die erste politische Tugend in den menschlichen Gesellschaften die Gewohnheit zu gehorchen; die erste Pflicht der ersten Regierung war, um jeden Preis eine Disziplin einzuführen: „Das erste, was man sich aneignen muß," sagt Bagehot, „ist, wenn ich mich so ausdrücken darf, die legale Fiber. Zuerst eine Regierung: Welche Art von Regierung? Gleichviel; vor allem ein Gesetz: Welches Gesetz? Das ist eine sekundäre Frage. Eine Person oder eine Gruppe von Personen ist nötig, der man Gehorsam leistet; und es ist vergleichsweise unbedeutend, wer es ist oder wer die Personen sind."*)

In der Folge, als diese Tugend des Gehorsams erworben und von Generation auf Generation vererbt worden war, fast wie eine physische Fähigkeit, als die legale Fiber dem sozialen Körper hinzugefügt worden war, ist es interessant geworden, sich zu fragen, welcher Regierung und welchem Gesetze man gehorchen sollte. Es ist aber dennoch unstreitig, daß beim Ursprung das Gesetz nur das unmittelbare Gebot des Souveräns war, der sich auf eine „unwiderstehliche, unüberwindliche" Gewalt stützte. Mit diesem Merkmal der brutalen Verpflichtung und Sanktion erschien das Gesetz in dem menschlichen Gemeinwesen. Ursprünglich war der Entwurf, der Erlaß und die Ausführung des Gesetzes

*) Bagehot: Lois scientifiques du développement des nations. Seite 55.

nur ein einziger Akt: Der Gebieter, der es ausspricht, und der, welcher es anwendet, sind dieselbe Person. Da es vor allem nötig ist, eine Regierung und ein Gesetz zu haben, so giebt es keinen Embryo einer Gesellschaft, in dem sich nicht ein Embryo von Gesetzgebung befindet.

„In der elementaren Gruppe ist das Organ, das dem entspricht, was wir die Gesetzgebung nennen, vollkommen kenntlich. Es ist der Dorfrat, der Embryo der berühmtesten Legislaturen der Welt: Der von Athen, der Comitien, des Senats und des Herrschers in Rom, des englischen Parlaments, welches der Typus und Vorfahre aller kollegialen Souveränität des modernen Abendlandes und aller Regierungen ist, wo die souveräne Macht durch das Volk ausgeübt wird oder zwischen dem Volke und dem König geteilt ist.“ *)

Aber in diesem Organe des Staates in seiner embryonischen Form ist die gesetzgebende Gewalt von allen die am wenigsten energische; alle Gewalten sind vermischt: „Der Geist sieht keinen deutlichen Unterschied zwischen dem Entwurf, dem Erlaß eines Gesetzes und der Strafe für eine Verletzung des Gesetzes. Von der gesetzgebenden Gewalt hat man den konfusesten Begriff, und die rechtsprechende Gewalt versteht man noch am besten.“ Dann wiederholt man, ist das Gesetz eigentlich nur das gebieterische, zufällige, besondere, auf die brutale Gewalt gestützte Gebot; es ist untrennlich von der Person desjenigen, der gebietet; es erlaubt nicht, daß bei ihm auch nur einen Augenblick die Kraft und der Arm erlahme. Erst später und nach einer langen Reihe von Abstraktionen kann der Mensch sich von diesem

*) Sir Henry Maine: Études sur l'histoire des institutions primitives: Wir behalten im Citat die Worte Souveränität und souveräne Macht bei, wie sie sich im Originale befinden, wobei wir jedoch bemerken, daß der Satz nichts verlieren und sogar an Wahrheit gewinnen würde, wenn man Souveränität durch Autorität ersetzen würde.

Begriffe des Befehls zum wahren Begriffe des Gesetzes erheben, dessen Merkmale in seiner Beständigkeit, Allgemeinheit, Unbeugsamkeit, Unabänderlichkeit und Unparteilichkeit bestehen. Die letzte Abstraktion, welche nur sehr zivilisierte Nationen machen, ist die, die Person oder die Personen des Gesetzgebers nicht mehr zu sehen und nicht dem Gesetzgeber, sondern dem Gesetze zu gehorchen, so daß dies die Regierung des Gesetzes ist, daß nur es souverän ist und daß es keine andere Souveränität als die seinige giebt. Damit ist nicht gesagt, daß selbst auf diesem hohen Standpunkte der Kultur und der staatlichen Organisation das Gesetz sich nicht in letzter Linie auf die Gewalt stütze. Nein, die Gewalt bleibt das feste Substratum des Gesetzes.

In den modernen Staaten steht dem Gesetze viel mehr Gewalt zur Verfügung als ehemals in dem ursprünglichen Gemeinwesen, nur hat die Gewalt, ebenso wie das Gesetz, ihre Natur geändert. Sie ist zugleich zwingend geworden für diejenigen, welche das Gesetz erhalten, und beschränkend für diejenigen, die es machen. Der Anteil der Gewalt als Sanktion, als Hinterhalt des Gesetzes, hat sich nicht vermindert, sondern ist gewachsen. Die modernen Staaten haben eine solche Dichtigkeit und einen solchen Umfang, daß mehr Kraft nötig ist, um solche Massen in solchen Entfernungen zum Gehorsam zu zwingen. Darin liegt ein ganzes System von Einwirkungen und Rückwirkungen des Gesetzes auf den Staat und des Staates auf das Gesetz. Indem das Gesetz sich verallgemeinert, entwickelt es die Macht des Staates, welcher seinerseits mit seiner Ausdehnung die Macht des Gesetzes vergrößert. Das Gesetz und der Staat haben in der Geschichte der menschlichen Gesellschaften einen parallelen Lauf verfolgt und sind auf dieselbe Weise fortgeschritten. Die großen Staaten haben sich gebildet, indem sie die kleinen zermalmten und verschlangen; die Gesetze haben sich festgesetzt,

indem sie die lokalen Gewohnheiten vernichteten und auslöschten. Die Zentralisation hat kein wirksameres Hilfsmittel gehabt als das Gesetz, und die Einheit des Gesetzes keinen eifrigeren Mitarbeiter als den Staat, so daß das unabänderliche, unbeugsame, gleichförmige Gesetz wie eine der Formen oder Phasen des zentralisierten Staates ist.

„Seinen allgemeinen Charakter verdankt das Gesetz der großen territorialen Entwickelung der modernen Staaten, dem Zerfall der inneren Gruppen, aus denen er besteht, und besonders dem Beispiel und dem Einfluß Roms mit seiner Volksversammlung, seinem Senat und seinem Fürsten, welches sich frühzeitig von allen anderen Staaten und Mächten unterschieden hat, indem es alles zertrümmerte, was es verschlang..." Vom römischen Kaisertum sind die Einflüsse ausgegangen, welche die Bildung von mächtig zentralisierten Staaten veranlaßten, welche eine große gesetzgeberische Thätigkeit entwickelten.*) — Wie viele Gebräuche sind abgeschafft, wie viele neue Institutionen eingeführt worden zwischen dem ersten edictum provinciale und der Ausdehnung des Stadtrechtes auf alle Unterthanen des Reiches, aber fest stand das römische Gesetz im römischen Reich. Späterhin haben sich die meisten Staaten des modernen Europas aus Trümmern des römischen Reiches und unter dem Hammer des römischen Gesetzes gebildet, „die kleinen Gruppen sind von größeren vollständig zerrieben und verschlungen worden, welche ihrerseits in noch größeren aufgingen", und diese sind schließlich verschwunden in anderen Gruppen von noch mächtigeren Dimensionen.**) Ist damit gesagt, daß das Gesetz überall und in allem das Gewohnheitsrecht ausgerottet habe? Durchaus nicht. „Das lokale

*) Sir Henry Maine: Études sur l'histoire des institutions primitives. Seite 480 und 484.

**) Ibid. Seite 480.

Leben, die Dorfgebräuche haben nicht überall in gleicher Weise ihre Kraft verloren. Man findet sie mehr in Rußland als in Deutschland, mehr in Deutschland als in England und mehr in England als in Frankreich. . . . Aber im ganzen ist der moderne Staat nichts anderes als eine Ansammlung von Fragmenten, welche viel kleiner waren als die, welche die ersten Reiche bildeten, aber einander viel ähnlicher waren. . . . Die Gesetzgebung, wie wir sie verstehen, scheint überall das Aufhören oder eine Verlangsamung des lokalen Lebens begleitet zu haben." *)

Jedoch selbst in den am meisten unter gleichen Gesetzen zentralisierten Staaten, in den Ländern, wo am wenigsten von diesem alten Gewohnheitsrecht übrig bleibt, hat dennoch das Übriggebliebene nicht, wie man glauben sollte, allen Einfluß verloren. Das Gewohnheitsrecht wirkt auf sehr verschiedene Weise auf das Gesetz selbst ein, zuerst, weil der Mensch als politisches Tier ein „Gewohnheitstier" ist und daher natürlicherweise ein Feind der Neuerungen. „Die alten Rassen können sich nicht vorstellen, daß eine Vorschrift obligatorisch sein könne, wenn sie nicht traditionell ist." **) Und alle Rassen sind in dieser Beziehung ein wenig alt geblieben. Daraus entsteht eine erste Grenze, welche der Gebrauch dem Gesetze vorzeichnet. Sie nötigt den Gesetzgeber, damit zu rechnen sowohl wenn er ein Gesetz macht, als um nicht dieses oder jenes Gesetz zu machen.***) Aber nicht nur den Ge-

*) Ibid.

**) Bagehot: Lois scientifiques du développement des nations.

***) „Wenn auch Austin darauf beharrt, daß die Souveränität ihrer Natur nach einer gesetzlichen Beschränkung unfähig sei, so giebt er doch zu, daß außerordentlich strenge Regeln, obgleich sie nicht Gesetze sind, die Herrscher verhindern, gewisse Befehle zu erlassen und sie dazu bestimmen, andere zu erlassen. Die englische Krone und das Parlament sind in dieser Beziehung Souveräne — eine souveräne Aristokratie —

setzgeber schränkt sie ein, auch den Richter, und nicht nur die Gesetzgebung, sondern auch die Rechtswissenschaft bestimmt sie in ziemlich bedeutendem Maße. Wie groß war ehemals die Wichtigkeit der prätorianischen Gesetzgebung oder die der Gesetzgebung durch Interpretation? Wie sehr sind die englischen Konstitutionen in den letzten Jahrhunderten und die Konstitutionen der Vereinigten Staaten in unserer Zeit durch den Gebrauch abgeändert, angepaßt und bereichert worden? So sehr, daß der nicht geschriebene Teil, das Gewohnheitsrecht, viel bedeutender ist, und daß das geschriebene Recht kaum mehr ist als das Skelett im lebendigen Körper. Aber der lebendige Körper der Gewohnheit vertrocknet nicht und verknöchert nicht um dieses Skelett. Das Gesetz erhält, verändert und befestigt das Gewohnheitsrecht, aber dieses hüllt das Gesetz ein wie das Fleisch die Knochen, wo das Leben der Gesellschaft sich entwickelt, sich erhält und entfaltet.

Selbst das Gesetz, selbst das Skelett kann dieser ewigen Anschwemmung von neuen Elementen nicht entgehen, welche die Gewohnheit und die Sitten mit sich bringen. Die Gewohnheit und die Sitten sind für das Gesetz das, was die Abstraktion mit der Wirklichkeit verbindet, und je mehr die Gesetze vom Leben enthalten, desto besser sind sie und desto williger wird man ihnen gehorchen. Die Vorbedingung, um gute Gesetze zu machen, ist, „daß man alles in dieselben einführen müsse, was in den Augen der folgenden Generationen

---

aber, obgleich diese Aristokratie im Prinzip alles thun kann, was sie will, so würde es doch entschieden aller Erfahrung widersprechen, wenn man behaupten wollte, daß sie es auch wirklich thue. Die zahlreichen Regeln, welche zu einem Gebilde von konstitutionellen Grundsätzen vereinigt sind, verhindern sie daran, gewisse Dinge zu thun; die zahlreichen Regeln, welche gewöhnlich als moralisch bezeichnet werden, verhindern sie, andere zu machen.“ Sir Henry Maine: Études sur l'histoire des institutions primitives. Seite 454.

als ein Fortschritt gilt". Dieses Verfahren ist, wie man bemerkt hat, selbst von einer unbestimmten Dauer und Tragweite. „Man muß also nach und nach die alten Gesetze abschaffen, weil man sonst sich nicht zurecht finden würde, und man muß Ordnung in die Gesetzgebung bringen, was die Obliegenheit der Rechtswissenschaft ist." Aber wie wir gesehen haben, ist die Gewohnheit ein wichtiger Faktor der Jurisprudenz. Demzufolge spielt sie in der Abfassung des Gesetzes keine ausschließlich negative und beschränkende Rolle. Es trifft bei dieser dasselbe zu wie bei der Gewalt, welche die modernen Staaten dem Gesetz als Sanktion beigeben: Sie ist beschränkend und zugleich zwingend; beschränkend in Bezug auf den Gesetzgeber, zwingend gegen die Unterthanen oder Bürger. Mit den Sitten und der öffentlichen Meinung bildet sie diese „Arrieregarde" des Gesetzes, die wirklich unüberwindliche Gewalt, insofern sie zwingend ist, besonders jetzt, wo die öffentliche Meinung ihre Organe, das allgemeine Wahlrecht, die Presse, die parlamentarische Rednerbühne hat, aber auch wirklich unüberwindlich, insofern sie beschränkend ist, und aus demselben Grunde.*) Die Gewohnheit, die Sitten, die öffentliche Meinung machen, daß das Gesetz befolgt werden muß, und andererseits machen sie, daß das Gesetz nicht zu willkürlich werden kann. Die organisierte öffentliche Meinung ist schon jetzt begabt mit einer thatsächlichen Macht, welche noch immer wächst und welche man nicht überschätzen kann. Sie hat in der politischen Welt eine Revolution hervorgebracht wie diejenige, welche der Dampf und die Elektrizität

*) „Die Regeln, welche die Krone und das Parlament daran verhindern, den Mord für gesetzlich zu erklären, und die, welche sie verhindert, der Königin zu erlauben, ohne Minister zu regieren, haben als gemeinsames Band die Strafbarkeit, welche die Verletzung bedroht, d. h. die energische Mißbilligung der Mehrzahl der Engländer." Summer Maine: Institutions primitives. Seite 454.

in der ökonomischen Welt hervorbrachten. Es ist schon jetzt unmöglich, vom Recht eine so einfache Definition zu geben wie ehemals. In der Definition des Rechts muß man, um alles zu sagen und richtig zu sagen, der Gewohnheit, den Sitten, der öffentlichen Meinung ihren Platz einräumen; man muß wenigstens diese Begriffe herausfühlen, welche vielleicht nur angedeutet sind, aber sehr nahe liegen. Das Gebot des Souveräns ist nicht mehr das ganze Gesetz; das Gesetz selbst, das ganze Gesetz, ist nicht mehr das ganze Recht, und dennoch nehmen wir das Wort Recht in seinem positivsten Sinne. Wenn es in unseren Gesellschaften einen Souverän giebt, so ist es das Gesetz, aber man sieht sehr wohl, daß das Gesetz nicht souverän ist, weil es durch die Gewohnheit, die Sitten, die öffentliche Meinung beschränkt ist, welche auch ihrerseits nicht souverän sind, da sie nicht einmal die ganze Sanktion, die ganze Nachhut des Gesetzes sind, und da der Zwang, den sie ausüben, nicht dessen enthebt, einen brutaleren Zwang in Anwendung zu bringen.

Sagen wir also nicht mehr Souveränität von irgend Jemand oder irgend etwas, sagen wir auch nicht nur das nationale Leben. Sagen wir die gesetzliche Autorität, wobei jedoch verstanden ist, daß diese Autorität im nationalen Leben entspringt, sich ewig in demselben verjüngt und erneuert; sagen wir die beiden Dinge zugleich: das nationale Leben und die gesetzliche Autorität. Dann wird nichts Notwendiges fehlen, weder die Idee des Lebens, noch die Idee des Gesetzes, noch die Idee der Ordnung, noch die der Gewalt; die rechtmäßigen Machtvollkommenheiten der Souveränität, die zwingende Macht, wird man der Autorität übertragen, die Souveränität aber streichen wir ohne Skrupel aus dem politischen Wörterschatz, während die Zeit es übernommen hat, sie aus der Wirklichkeit zu streichen.

---

## Drittes Kapitel.

### Von den Formen der Regierung. Ihre historische Entwickelung in Frankreich.

Die Regierung. — Gemischte Regierungsform. — Die Regierung und das nationale Leben. — Beispiele in der Geschichte Frankreichs. — Das römische Gallien. — Eine Aristokratie in der Monarchie. — Die fränkische Monarchie. — Die Feudalherrschaft. — Eine Aristokratie bildet sich wieder. — Die Karolinger. — Vom zehnten bis zum achtzehnten Jahrhundert. — Keine reinen Formen, nur zusammengesetzte Formen.

Indem man Autorität sagt anstatt Souveränität, wird die folgende Definition des Staates nicht umgestoßen oder abschwächt: Der Staat ist die ewige moralische Person der Nation. Dort wo die zwingende Gewalt, der gesetzliche und fiskalische Zwang liegen, dort liegt auch die Autorität und dort ist der Staat. Der Staat ist ein Ding und die Regierung ist ein anderes. Es ist schon oben gesagt worden*): Die Regierung ist nichts anderes als „die Hülle oder die Kleidung des Staates"; sie wechselt, während der Staat nicht wechselt. Einer der hauptsächlichsten Züge des Staates, die Ewigkeit oder wenigstens die lange Dauer, hat die Regierung nicht. Man hat von ihr gesagt: „Die Ausübung der höchsten Macht im Staat, das ist die Regierung."**) Ferner: „Dieser Regulator, diese Uhr der moralischen Zivilisation, welche man eine Regierung nennt," und der Vergleich ist zutreffend, weil er richtig bezeichnet, daß die Regierung das Vergängliche und der Staat das Dauernde ist. Die Regierungen sind in der That wie die Stunden, wie die Zeit, wie die Phasen der Entwickelung des Staates.

Indem wir von hier ausgehen, ist die Frage, welcher man gewöhnlich eine große Wichtigkeit beilegt, nach den

*) Vergl. im ersten Kapitel.

**) Pradier-Fodéré, nach Grotius, Droit de la Guerre et de la Paix, I. Band Seite 202.

Regierungsformen nur noch eine historische Frage. Welche Regierungsform gut oder besser als andere sei, wird man nicht mehr untersuchen, wenn alle in dem Augenblick kommen, wo sie kommen können, und wenn außerdem alle ebenso wie das Leben und eben, weil sie vom Leben abstammen, der Strenge der Klassifikation sich entziehen. Es ist leicht zu sagen: „Es giebt drei normale Regierungsformen, die Monarchie, die Aristokratie, die Demokratie, reine bestimmte Formen, welche sich niemals vermischen." Aber nicht so leicht ist es, auf diese drei Formen das komplizierte politische Leben zurückzuführen. Diese Kategorien sind nur die, übrigens taube Frucht einer geistigen Thätigkeit: Sie sind nur im Geist, nicht in der That vorhanden. Die Thatsachen sind nicht so einfach; die Regierungsformen kombinieren und vermischen sich in verschiedenen Proportionen, und selbst die Alten hatten die Mangelhaftigkeit der Klassifikation empfunden. Cicero und andere sprechen dies aus: „Es existiert eine vierte Art von Staat, die ich sehr empfehle. Er ist aus den drei vorhergehenden zusammengesetzt. . . . Es muß im Staat etwas Souveränes, Königliches geben, es muß etwas der Autorität der Großen bewilligt werden, es muß auch etwas dem Urteil und dem Willen des Volkes vorbehalten bleiben."*) In einer uns näherliegenden Zeit, 1790, hat Mirabeau diesen Gedanken aufgenommen und im Laufe der Debatten über die Konstitution ausgerufen: „Die Republiken sind gewissermaßen Monarchien und die Monarchien sind gewissermaßen Republiken." Man hatte also erkannt, daß außerhalb der drei normal genannten

*) Quartum quoddam genus reipublicae maxime probandum esse censeo, quod est ex his, quae prima dixi, moderatum et permixtum tribus; . . . Placet enim esse quiddam in re publica praestans et regale, esse aliud auctoritati principum partitum ac tributum, esse quasdam res servatas judicio voluntatique multitudinis. Cicero, de re publ. I. 29 und I. 45.

Regierungsformen und drei anormalen Formen, welche die Korruption der drei ersteren wären*), noch eine gemischte Form existiere, welche aus allen möglichen Regierungsformen zusammengesetzt ist. Aber das war nur ein Teil der Wahrheit. „Die ganze Wahrheit ist, daß es niemals andere Regierungen gab oder geben wird, als diese gemischte Form; daß die reine Monarchie eine Chimäre ist, ebenso wie die reine Aristokratie und die reine Demokratie.“ Es giebt keine absolute Monarchie ohne Beschränkung der Macht des Königs, und keine absolute Aristokratie ohne Beschränkung der Macht der Fürsten, und keine absolute Demokratie ohne Beschränkung der Macht des Volkes. Die Idee einer absoluten monarchischen oder demokratischen Regierung ist eine logische Vorstellung ohne etwas Entsprechendes in der Wirklichkeit.**)

Es wäre also unnütz zu untersuchen, welche der drei reinen Regierungsformen theoretisch die beste sei. Ist es die Monarchie oder die Demokratie, das Königtum oder die Republik? Es ist bald die eine, bald die andere, je nachdem im nationalen Leben eine oder eine andere Klasse mehr Thätigkeit entwickeln, mehr Fähigkeit beweisen, mehr Platz einnehmen wird.“ Das Sprichwort: „Die Völker haben immer die Regierung, die sie verdienen“ hat kaum eine Berichtigung nötig, um vollkommen zutreffend zu sein. Die Völker haben immer diejenigen Regierungen, die sie haben können. Jedem Zustand der Nation entspricht diese oder jene Regierungsform, nicht eine reine, nicht eine absolute, sondern eine zusammengesetzte, gemischte, und die Kombinationen sind ebenso zahlreich als die Zustände im Leben einer Nation. „Da es keine reine Monarchie und keine reine Demokratie geben kann, so folgt daraus, daß die Regierung bald mehr bald weniger

---

*) Die Despotie, die Oligarchie, die Demagogie.

**) Vergl. Sophismes politiques de ce temps Seite 25, 26.

monarchische oder aristokratische Elemente, bald mehr oder weniger demokratische Elemente enthalten wird; es folgt daraus, daß die Formen an sich selbst fast gleichgültig sind. Nicht gleichgültig aber ist das Mischungsverhältnis. Die Vorbedingung dafür, daß das Mischungsverhältnis richtig und daß demzufolge die Regierung gut sei, ist, daß sie die zahlreichen Faktoren des nationalen Lebens umfassen muß, ohne einen einzigen auszuschließen oder zu bevorzugen; sowie, daß sie in einem gegebenen Augenblick gewissermaßen die getreue Photographie alles dessen sei, was in der Nation ist, bleibt, sich bildet und sich erhält.*)

Diese beste Regierungsform, diejenige, welche am besten die Faktoren des nationalen Lebens und soviel als möglich derselben enthält, ist zugleich die rechtmäßigste, legitimste, nicht die rechtmäßigste überhaupt, überall und immer, sondern nur in diesem bestimmten Augenblick im Leben der Nation, und es wird bald die Monarchie, bald die Aristokratie, bald die Demokratie sein oder eine Kombination, in welcher bald monarchische, bald aristokratische, bald demokratische Elemente vorherrschen, nur muß man sich im Mischungsverhältnis dieser Elemente nicht täuschen und die Regierungen nicht nur nach ihrem Titel beurteilen. Welchen Fehler hat man begangen, indem man die drei Republiken von Sparta, Athen und Rom in gleicher Weise ohne Unterschied für Demokratien ansah, während wenigstens eine derselben sicherlich eine Aristokratie war! Ebenso irrtümlich wäre es, anzunehmen, daß von Pharamund, von Chlodio oder von Chlodwig an bis 1789 Frankreich nur eine Regierungsform, die Monarchie gekannt habe, welche unter den drei Dynastien, Merovinger, Karolinger und Capetinger in ihrem Wesen dieselbe geblieben sei: Eine beständige, vierzehn Jahrhunderte dauernde Mon-

*) Sophismes politiques de ce temps Seite 27, 28.

archie. Er herrscht nicht mehr Ähnlichkeit zwischen der Monarchie Chlodwigs und der Karls des Großen, zwischen der Philipps des Schönen und der Ludwigs XI., zwischen der Franz' I. und der Ludwigs XIV. wie zwischen der Ludwigs XIV. und der von Louis Philipp. Die gewöhnliche Einteilung in absolute und konstitutionelle Monarchie ist gänzlich ungenügend. Nur das Mischungsverhältnis der verschiedenen Elemente bestimmt wirklich die Regierungsform, und wenn in einem von einem König regierten Staat die demokratischen Elemente vorherrschen, so ist das in gewisser Beziehung eher eine Demokratie, als eine Monarchie, was auch eine oberflächliche Klassifikation sagen möge. Ebenso könnte man behaupten, wie Spencer sagt, daß der Haifisch und die Schildkröte beide Fische seien, unter dem anscheinend gültigen Vorwande, daß beide im Wasser leben. Die Monarchie von Chlodwig oder von Hugo Capet oder von Karl V. ist augenscheinlich nicht konstitutionell, war aber auch nicht absolut, wie die Monarchie Ludwigs XIV. Der Koeffizient, welcher den Anteil von wirklicher Monarchie ausdrückt, hat hier mehr Wichtigkeit als die Ziffer (oder der Name) selbst.

Man hat von vierzehn Jahrhunderten beständiger Monarchie gesprochen. Aber wie viele gemischte Formen dieser reinen Form haben diese vierzehn Jahrhunderte gesehen! Für die ersten drei oder vier haben wir einen glaubwürdigen Gewährsmann. Das schöne Werk von Fustel de Coulanges über die politischen Einrichtungen des alten Frankreich. Indem wir ihm Schritt für Schritt folgen, entnehmen wir daraus folgendes.

Zur Zeit der römischen Eroberung sind die politischen Gewalten in Gallien sehr schwach. Die öffentliche Autorität ist sehr unsicher, die Macht der Einzelnen sehr groß. Neben der regelmäßigen Ordnung findet man die Schutzherrschaft, dem Senat und den Behörden gegenüber stehen Genossen-

schaften, welche die Rechte der Anführer und die der Stadt im Schach halten. Die Kleinen und Armen stellen sich unter den Schutz der Reichen und Mächtigen. Die Aristokratie, die Herrin des Bodens und von Tausenden von Dienern, ist viel stärker als die Gesetze und die Träger der Macht.

Zwischen dem Rhein und den Pyrenäen giebt es keine politische Einheit und keine Einheit der Rasse und wahrscheinlich auch keine Einheit der Religion. Es gab in Gallien keine gemeinsamen Einrichtungen und keine Idee eines gallischen Vaterlandes.

Es ist eine wesentlich aristokratische Regierung mit einer außerordentlichen Zersplitterung der staatlichen und moralischen Kräfte des Landes. Rom ersetzt sie durch eine strenge monarchische Regierung mit vollständiger Zentralisation. Die Autorität des Staates wird ebenso unzweifelhaft als die Übergriffe der Aristokratie. Rom führt in Gallien ein neues Recht, eine neue Sprache und Religion und neue Gebräuche ein. Das Kaiserreich errichtet in Lyon und Narbonne neben den Tempeln Roms und des Augustus die Generalräte Galliens.

Über diesen Versammlungen schwebt die Autorität des Herrschers. Die Regierung der römischen Kaiser war die absoluteste Monarchie, welche jemals über die Bewohner unserer Länder geherrscht hat. Der Kaiser vereinigt in seinen Händen alle Gewalten in seiner Eigenschaft als höchster Bevollmächtigter des souveränen Volkes. Er ist der Anführer des Heeres und der Herr der Bürger; er erhebt Steuern, urteilt über die Bewohner, macht Gesetze und regiert die Provinzen; er ist nicht nur ein politischer Souverän, er ist eine religiöse, unverletzliche und heilige Person; man gehorcht ihm und betet ihn an; seine Autorität ist so groß, daß, so schlecht auch der Fürst sein mag, die kaiserliche Macht doch göttlich bleibt; man kann den Herrn verabscheuen, aber man verehrt die

Macht. Die monarchische Idee wurde die hauptsächlichste und dauerndste Erbschaft, welche Rom den Generationen der Zukunft hinterließ.*)

Es scheint in der That, daß dies „die absoluteste Monarchie“ war, welche jemals über Menschen geherrscht hat. Die kaiserliche Autorität wird in den Provinzen von Beamten ausgeübt, welche dazu Vollmacht erhalten. Sie haben alle Gewalt vorbehältlich der Anrufung des Kaisers; sie sind allmächtig, aber nur durch seine Gewalt. Alles geschieht durch Mehrere, aber im Namen eines Einzelnen. „Die Zentralisation der Verwaltung war die Grundregel der römischen Monarchie.“ Jedoch der römische Kaiser, der göttliche Cäsar ist weit entfernt, und die Urvölker sind kurzsichtig, sie sehen nicht, was ihnen nahe liegt, die kaiserlichen Beamten sind in ihren Augen die Herren, und diese Beamten haben in dem Maße, wie das Kaiserreich schwächer wird, die Tendenz, sich zu befreien. Eben in diesem Übermaße von Monarchie, die ihnen die Ausübung aller Gewalten anvertraut, liegen die Keime einer wiedererstehenden Aristokratie. Es ist nicht mehr die alte kriegerische oder kirchliche Aristokratie der Gallier, es ist eine gallisch-römische Beamtenaristokratie, die sich im Reiche bildet unter dem Schutze und zum Schaden des römischen Kaisers.

Andererseits werden die Handlungen der Legaten und Prokonsuln durch Ratskörperschaften kontrolliert; die Städte verwalten sich selbst; sie haben einen Senat und Einkünfte; Genossenschaften bestehen darin, welche aber die Behörden nicht mehr bekämpfen. Im ganzen herrscht „soviel Gerechtigkeit als möglich in der Verteilung der Lasten, in der Rechtspflege und der Gesetzgebung“. Alle sind gleich oder beinahe

*) Fustel de Coulanges, Histoire des institutions politiques de l'ancienne France. — La Gaule romaine. — Conclusion. Seite 327.

gleich unter dem Kaiser. Niemand entzieht sich seiner Jurisdiktion. Die öffentliche Autorität steht über allen Klassen. Die Macht des Staates beherrscht alles und beschützt jeden. „Gallien war unter den Gesetzen Roms zu einer staatlichen Organisation gelangt, welche der früheren zur Zeit seiner Unabhängigkeit gänzlich entgegengesetzt war.“*)

Zur Zeit der Unabhängigkeit bestand eine Aristokratie oder vielmehr eine Sammlung von Aristokratien. Das römische Gallien ist monarchisch, aber wie man gesehen hat, bildet sich bereits durch die Beamten eine Aristokratie, und auch die alte Aristokratie war nicht bis zur Wurzel ausgerottet worden. Sie war nur zurückgedrängt, bestand aber noch, unterwarf sich dem Staat, verschwand aber nicht und ging nicht im Staate auf. Es war ihr vorbehalten, später neues Leben und neue Kraft zu gewinnen, als die Macht des Kaiserreichs zu sinken begann.

Das ist das interessante und lehrreiche Bild, welches Fustel de Coulanges zeichnet vom römischen Gallien vor den „germanischen Einfällen“, vor „diesem Zusammenstoß der römischen und der barbarischen Welt“. Bis hierher hatte ungeachtet der Änderungen in dem Bestande des Reiches die Regierung weder ihren Charakter noch ihre Gewohnheiten geändert. „Die Autorität des Kaisers ist absoluter als jemals; er ist noch immer Gott auf Erden.“ Auch die Zentralisation war vollständiger als jemals mit ihren Vorteilen und Nachteilen. Auffallend war besonders „eine Abschwächung, Entnervung des staatlichen Lebens“, zu welcher die materielle Wohlthat des römischen Friedens viel beitrug. „Im Reich ist das Kaiserreich allmächtig, in der That aber ist es wie verlassen. Man gehorcht den Beamten mit weniger Eifer. Der Adel vermehrte die Zahl seiner Vasallen und vermin-

*) Fustel de Coulanges Seite 325.

derte dadurch die Zahl der unmittelbaren Unterthanen des Staates. Mehr als jemals war der Kaiser beliebt; man achtet ihn, aber es war, als ob die kaiserliche Souveränität sich entferne, als ob ihr Ruhm wuchs und ihre Kraft schwand." *) Unter dem Kaiser (und diese Seite ist anzuführen) war damals die hauptsächlichste Autorität in der gallisch-römischen Welt die Grundaristokratie.

„Sie hängt vom Staat ab, sie gehorcht den Gesetzen, aber in der That machen die Sitten und Gebräuche der Gesellschaft sie ebenso mächtig als den Staat und sie wird sozusagen sein Rival. Das Kaiserreich hatte niemals den Adel bekämpft; es hatte ihn dem Recht unterworfen, ihn aber auch anerkannt und sich seiner bedient. Gallien war vor der Eroberung aristokratisch gewesen und war es zur Zeit der Einfälle noch ebenso. Unter dieser absoluten Monarchie regierte die Aristokratie die Bewohner."

Wie? Durch ihren Reichtum, durch das Grundeigentum, durch die Schutzherrschaft über die Befreiten und über die Vasallen, deren Zahl sich beständig vermehrte, durch ihre Intelligenz, ihre Thätigkeit, durch die Berücksichtigung, die ihr ihre Funktionen eintrugen, oder durch ihre Verdienste.

„Die Adeligen werden bald die moralische Souveränität erwerben, indem sie das Episkopat sich aneignen. Es fehlen ihnen nur noch die Waffen." Die Waffen gehören den Barbaren, germanischen Hilfstruppen, fränkischen Banden. Was ist „der germanische Einfall" anderes, als die Besitzergreifung der bürgerlichen Autorität und der wirklichen Herrschaft durch diese Banden und ihre Anführer? Die germanischen Hilfstruppen, welche somit als Erben des Kaiserreiches auftraten, hatten keine staatliche Organisation, durch die sie die

---

*) Fustel de Coulanges: L'invasion germanique et la fin de l'empire, Schluß, Seite 562.

kaiserliche Organisation hätten ersetzen können. Als sie daran dachten, das Kaiserreich zu ihrer Beute zu machen, waren sie schon in das Kaiserreich eingedrungen oder kämpften nur um einzudringen. Sie germanisieren nicht das römische Reich, sondern sie romanisieren sich.

Anfangs wurde im Recht und in der That nichts geändert. Chlodwig und seine Söhne, die burgundischen Anführer, die ersten westgotischen Könige erkannten die Herrschaft der Vornehmen und die Integrität des Kaiserreiches an. Nur ein Wechsel in der Person der Herren ist eingetreten.... Die Aristokratie hat nichts verloren, weder ihre Ländereien, noch ihr Ansehen; der Staat hat nichts gewonnen, weder an Kraft, noch an Recht. Der Verfall des staatlichen Lebens und der staatlichen Autorität dauert fort zum Vorteile der Reichen und Adeligen." Der germanische Einfall, der keine Eroberung ist, ist auch keine Revolution, „sondern die raschere Entwickelung der Thatsachen, welche schon vor langer Zeit begonnen hat. Im römischen Kaiserreiche wurde der Staat jeden Tag schwächer gegenüber der wachsenden Aristokratie". Die germanische Invasion beschleunigt nur die Auflösung, und durch diese Invasion gehen wir vom römischen Gallien zur fränkischen Monarchie über, welche nur eine Nachahmung und Fortsetzung des Kaiserreiches ist. Dem äußeren Anscheine nach ist darin sogar die Zentralgewalt in ihrer Macht wieder hergestellt; die freien Könige, welche zu jeder Stunde zugegen waren, haben die Kraft, welche die Kaiser nicht hatten, da diese nur durch Stellvertreter regierten und im fernen Konstantinopel lebten. Sie waren also die frische Kraft eines neuen Staates. Wenigstens dem Anscheine nach und während einiger Zeit war die fränkische Monarchie, das Königtum, wirklich die herrschende Institution. Es gab weder einen unabhängigen Adel noch ein Volk, weder Adelsvorrechte noch Volksrechte, nichts als das Königtum.

Wenn auch das Recht nicht ganz allein von ihm ausging, so war der Grund der, „daß das Recht keine Sache ist, welche vom Willen der Regierenden abhängt; es hat seinen Ursprung in den Gewohnheiten der Vergangenheit und in den Auffassungen der Geister, welche nur langsam wechseln".*) Dieses Königtum, von dem das Recht nicht allein ausgeht, kann aber dennoch es zuweilen modifizieren, und „jedes neue Gesetz ist sein Werk". Seine Organe sind: erstens der Palast oder die Gruppe, welche durch die Minister, Würdenträger und Barone gebildet wird, zweitens die Beamten, Herzöge, Grafen, Statthalter, Centgrafen. Die Verwaltung hängt von dem Königtum ab. Die lokalen Anführer sind ihre Beauftragte. Es giebt keinen erwählten Anführer, es giebt kein Recht gegenüber dem königlichen Recht.

Die Justiz geht von der Monarchie aus. Wie bei den Römern ist auch in der fränkischen Monarchie das Recht der Gerichtsbarkeit ein Vorrecht der staatlichen Autorität, die Urteile werden auf der ersten Stufe durch dieselben Beamten unter Mitwirkung von Beisitzern gesprochen, auf der zweiten Stufe von dem König und seinen Würdenträgern. Die Abgaben werden vom König und durch seine Beamte erhoben. Alle Männer sind dem Könige zum Kriegsdienste verpflichtet. Der König wählt die Oberen der Kirche. Die Konzile versammeln sich nur mit Genehmigung der Könige.

Woher kommt diese Regierung? Aus Deutschland oder aus Rom? Vielmehr aus Rom. Die merovingische Regierung war nach Fustel de Coulanges zu mehr als drei Vierteln eine Fortsetzung des römischen Kaiserreiches. Die fränkischen Könige übernahmen die Macht, wie sie die Kaiser des vierten Jahrhunderts gebildet hatten. Es war derselbe Hof, dieselbe Beamtensprache, dieselben Bureaus, dasselbe Rechnungswesen,

*) Fustel de Coulanges: La monarchie franque. Schluß, Seite 649.

dieselben Steuern, dieselbe Gerichtsorganisation; die römische Organisation ist nicht mit den römischen Statthaltern verschwunden. Man erinnert sich an das berühmte Wort: „Die Freiheit wurde in den Wäldern Germaniens geboren.“ Unter der fränkischen Monarchie giebt es keine freiheitliche Einrichtung, aber auch kein Feudalregiment, und während der Regierung der Merovinger gab es keinen Anfang einer Feudalherrschaft. Da aber im römischen Kaiserreiche selbst die Keime einer Aristokratie lagen, so fanden sich vielleicht selbst unter der fränkischen Monarchie die Keime der Feudalherrschaft, aber in dem, was man heutzutage die soziale Ordnung nennen würde, und keineswegs in der staatlichen Ordnung. In der staatlichen Monarchie ist nichts als die Monarchie, so rein als sie sein kann.

Diese Keime entwickeln sich in der sozialen Ordnung unter den merovingischen Königen, ohne daß die staatliche Ordnung davon sichtlich berührt worden wäre und ohne daß die öffentliche Gewalt eingeschritten wäre.

Der große Landbesitz umfaßte nicht nur Ländereien, sondern auch Menschen, welche dazu gehörten, und mit dem Grundbesitze war die Gerichtsbarkeit verbunden. Dazu kamen noch andere Bande: die Lehen für die Ländereien, die Schutzherrschaft und die Steuerfreiheit für die Männer. Das Lehen verkleinerte außerordentlich die Zahl der kleinen, freien Besitzer; sie besaßen den Boden nur durch eine immer widerrufliche Vergünstigung eines Reicheren und Mächtigeren. Ebenso war es mit der Schutzherrschaft. Durch diese wurde eine große Zahl von Personen unter den Schutz einer sehr kleinen Anzahl von Mächtigen und Reichen gestellt. Und der König? Der König kümmerte sich nicht darum. Was sprach man darüber? Durch die Steuerfreiheit, welche vom Palaste selbst ausging, entzog der König mit eigenen Händen die großen Güter der Autorität seiner Beamten. „Die gesetzlichen Be-

ziehungen wurden durch persönliche Bande ersetzt, die steuerfreien Eigentümer wurden die Getreuen des Königs und die Menschen, die ihre Länder bewohnten, wurden ihre Unterthanen."

Das sind die nichtsthuenden Könige und das ist eine Aristokratie. „Die Menschen sind einander hierarchisch untergeordnet und unter sich durch das Glaubensbekenntnis oder durch den Vertrag der persönlichen Unterwerfung verbunden.... Die Regierung des Staates unter der monarchischen Form bestand fort mit ihrer Verwaltung, ihrer öffentlichen Gerichtsbarkeit und mit einigen Resten von Steuern und Gesetzen. Gesetzlich wurden die Menschen von monarchischen Institutionen regiert."

Somit ist es nicht zweifelhaft, daß es eine thatsächliche Aristokratie in einer Monarchie dem Recht und Namen nach war. Die monarchischen Institutionen herrschen nur noch gesetzlich. Die Feudalherrschaft über Länder und Personen ist noch nicht gesetzlich anerkannt, aber bald sollte es dazu kommen, und schon versuchte man nicht mehr sie zu bekämpfen. Durch die wachsende Abschwächung der öffentlichen Gewalt und die Fortschritte der Schutzherrschaft, welche mit dem Anwachsen des Grundeigentumes zunahm, vergrößerte sich die Zahl der Abhängigen, und Rechte und Pflichten wurden besser bestimmt. Eine Grundaristokratie bildete sich, welche auf ihren Gütern lebte, umgeben von ihren Lehnsleuten und ihren Klienten oder Getreuen (fidèle getreu, fidélité Treue, daraus: Feudalität oder Feudalherrschaft). Das Geschenk der Steuerfreiheit, das die Könige von sich aus ihren Getreuen gewährten, schnitt den einzigen Faden ab, welcher das Land und seinen Herrn, das Land und die Menschen mit dem Staate verbinden konnte. Die Befreiung von der Grundsteuer war der Untergang der öffentlichen Gewalt. Was spricht man von Monarchie? Es gab kaum noch einen

Staat; denn das, was vom Staat übrig blieb, erhob keine Steuern mehr, es fehlte dieses sichtbare Zeichen der Staatsgewalt. Es gab ebenso viele Staaten als Ländereien, aber einen zentralen königlichen Staat gab es nicht mehr. Unordnung herrschte überall, und da es keine Steuern mehr gab, da die gewohnte Unterordnung unter einen einzigen Herrscher fehlte, da es keinen Staat mehr gab, gab es auch kein Gesetz mehr. Je mehr die Sicherheit schwand, desto mehr suchte man die Schutzherrschaft auf, je weniger man sich durch das Gesetz geschützt fühlte, desto mehr sammelte man sich um Große und Starke. Das Königtum beachtete nicht, daß das Königtum (wenn es jemals ein solches gab) es ist, was verfällt und verschwindet. „Die merovingischen Könige glaubten, die Feudalherrschaft nicht bekämpfen zu sollen. Waren sie nicht, im Besitz der Ländereien des kaiserlichen Fiskus, die reichsten Grundbesitzer des Landes? Mußten sie nicht die Anführer aller Getreuen sein? Sie waren es wirklich während vier oder fünf Generationen. Unmerklich aber hatten die Könige keine Getreuen mehr. Als die Kette der Getreuen den Händen der Könige entschlüpft war, blieb ihnen nur noch die öffentliche Autorität, d. h. ein leerer Name; sie regierten nicht mehr die Menschen."*)

Der einzige Getreue, den sie behielten, war bald der Hausmeister des Palastes, welcher zugleich Vorgesetzter der Beamten und Herr aller anderen Getreuen des Königs war. In den Händen des Hausmeisters des Palastes bildete sich in der That durch eine Art von Zentralisation der Feudalherrschaft eine neue Zentralisation der öffentlichen Gewalt. Aber das war eine weitere Gefahr für das Königtum. Denn der Hausmeister hatte auch seine Getreuen ohne Unterschied

*) Fustel de Coulanges: Les transformations du royauté pendant l'époque carolingienne, Schluß, Seite 706.

von den Getreuen des Königs. Da die Würde des Hausmeisters der Familie des Königreiches angehörte, welche an Ländern und Getreuen am reichsten war, so wurde der Hausmeister stärker als das Königtum und stärker als die Aristokratie selbst. Und dies trat ein, als die Würde des Hausmeisters in die Familie Pipins überging.*)

In der That waren die Hausmeister des Palastes die wahren Könige von Frankreich, ehe die Karolinger die Merovinger verdrängt hatten: Die That war, wie immer, dem Recht vorausgegangen, und das Recht dauerte nach der That weiter. Das war also nicht mehr eine Monarchie, sondern eine Diarchie oder ein Duumvirat oder besser eine Oligarchie, wo die Familien mehr zählten, als die Individuen und darunter eine Aristokratie. Die Zentralisation der Feudalität in den Händen des Hausmeisters und seiner Familie stellte für einen Augenblick die Zentralgewalt unter einem Anführer wieder her, welcher König wurde z. B. unter Pipin dem Kleinen und unter Karl dem Großen. „Karl der Große bestrebte sich, die öffentliche Gewalt zu heben, ließ sich taufen, erklärte sich zum Erben der römischen Kaiser, nannte sich Cäsar und Augustus und wollte herrschen und regieren wie die Kaiser.“ Aber er erkannte in den Gesetzen die Feudalität an, welche allein schon fast die ganze soziale Organisation war. Und es war geschehen um die Art von Zentralisation, die er wieder hergestellt hatte, die sich zu seinen Gunsten wieder hergestellt hatte — sobald der Tod seine starke Hand öffnete und der Reichsapfel ihr entfiel. Unter Ludwig dem Frommen, seinem Sohne, wurde alles aufs neue geteilt, die Getreuen, die Ländereien, der Staat, die Gesellschaft.

„Die Bürgerkriege, welche die ganze Mitte des neunten Jahrhunderts erfüllten, ließen verschwinden, was von der

*) Fustel de Coulanges, Schluß, Seite 706.

öffentlichen Autorität noch übrig geblieben war. Die Feudalität herrschte überall, der Staat war ohne Kraft. Es gab keine allgemeinen Gesetze, keine Verwaltung, keine öffentlichen Steuern, kein öffentliches Heer mehr. Die Titel des Königs und Kaisers blieben geachtet, waren aber ohne Macht." *)

Wir sind also im zehnten Jahrhundert, und von den vierzehn Jahrhunderten der angeblichen Monarchie sind also fünf oder sechs verflossen. Während fünf Jahrhunderten unter dem römischen Kaiserreich und unter zwei fränkischen Dynastien ist die Monarchie dreimal aufgetreten, aber sogleich wieder verschwunden. Vor der Eroberung Galliens gab es keine Monarchie, und schon zu den letzten Zeiten der kaiserlichen Herrschaft war keine wirkliche lebendige Monarchie mehr vorhanden, sondern nur eine Aristokratie. Die ersten fränkischen Könige waren wohl Monarchen, aber ihre Nachfolger waren es schon nicht mehr; die Aristokratie erhob sich und erdrückte sie. Karl der Große stellte zum drittenmal in der That die Monarchie wieder her, welche dem Rechte nach nicht aufgehört hatte. Sogleich nach seinem Tode aber triumphierte die Aristokratie auch wieder zum drittenmal. Die acht oder neun Jahrhunderte, welche folgen, weisen ähnliche Wechsel auf. Wir können uns mit dem Gesagten begnügen. Hier hört auch Fustel de Coulanges auf, und wir haben für die folgende Zeit keinen sicheren Führer mehr. Typisch und lehrreich sind vor allem die Bildungsepochen. Wenn jemals eine Monarchie absolut sein mußte, scheint es, so müßte das zu den Urzeiten, bei den Urvölkern gewesen sein. Wenn jemals eine Regierungsform rein und bestimmt war, so mußte das zu der Zeit sein, wo das soziale Leben verhältnismäßig einfach war, wie beim Beginn unserer Geschichte. Aber man hat gesehen, daß mit Ausnahme kurzer seltener Ausnahmen die Monarchie bei uns

*) Fustel de Coulanges, ibid., Seite 709.

in den Urzeiten keineswegs absolut, sondern kaum nominell war und daß auch diese Aristokratie, über welcher man in undeutlicher Form ein nominelles Königtum bemerkte, ebensowenig eine deutlich umgrenzte Regierungsform war. Der äußere Charakter der Monarchie, der durch das Volkstümliche, die Erblichkeit der Krone, am meisten auffällt, war nicht einmal unstreitig feststehend. Die Könige beobachteten oft die Vorsicht, ihre Söhne zu ihren Lebzeiten krönen zu lassen und sie waren nicht Könige von Gottes Gnaden oder durch die Gnade Gottes allein infolge einer Vorherbestimmung ihres Blutes. Auch als sie nicht mehr wirklich gewählt wurden, beobachteten sie noch lange Zeit einen Anschein von Wählbarkeit*), und wie Karl der Große seine Großen hatte, so hatten sie die ihrigen. Vom elften bis zum siebzehnten Jahrhundert und von Ludwig VI. bis Ludwig XIV. oder von Suger bis Richelieu besteht die Geschichte Frankreichs nur aus den Kämpfen zwischen der Monarchie und der Aristokratie, zwischen dem monarchischen und aristokratischen Prinzip. Es war ungewiß, welches von beiden, das Königtum oder der Adel, dem anderen eine bloß dekorative Rolle aufzwingen werde. In den ersten Zeiten war die Monarchie, worüber man sich nicht täuschen kann, rein zeremoniell. Dem Königtum gelang es nur durch große Anstrengung, die Rollen umzukehren, indem es sich auf alle Elemente der Nation stützte, welche durch das aristokratische Element geschädigt und bedrückt waren. Später wurde es von diesen selben Elementen seinerseits geschädigt, und das gab Veranlassung zu neuen Kämpfen. Aber wie viele der Könige von Frankreich von Ludwig VI. bis Ludwig XIV. waren wirklich Könige?

*) „Im Grunde giebt es wenig Monarchien, deren Annalen nicht noch das ursprüngliche Andenken an eine Wahl oder Bestätigung durch das Volk aufweisen.“ Summer Maine: Études sur l'ancien droit et la coutume primitive. Seite 182.

Ludwig VI., der die Gemeinden sich bilden läßt, Philipp August, der heilige Ludwig, Philipp der Schöne, der einen wahren Gegenadel schafft, die Legisten, die Chevaliers ès lois, milites et legum doctores, deren Einfluß mit dem römischen Recht auch den römischen Geist, die Idee des Gesetzes, wieder herstellte und durch die Idee des Gesetzes eine neue Zentralisation und eine bleibende Einheit vorbereitete. Auch die Generalstaaten waren anfangs in den Händen des Königs ein Werkzeug der Herrschaft, eine Waffe gegen die Aristokratie. Als sie zu ungeberdig wurden, befahl der König, der mit und durch sie stärker geworden war, auf die Einwendungen des Parlaments nicht mehr zu achten, und berief nicht mehr die Generalstaaten. Das waren kleine Spiele großer Kinder; der wahre Kampf aber war der gegen den Adel. Karl V., Karl VII., Ludwig XI., Franz I., Heinrich IV., Ludwig XIII. zimmern sozusagen aus diesem furchtbaren Block der Aristokratie die Stufen zum Thron. Unter Ludwig XIV. erreicht die Monarchie in Frankreich ihren Höhepunkt. Ist das die absolute Monarchie, wie sie die Theorie sich einbildet und vorzeichnet? Nein; denn ein „Despot mit einem kranken Gehirn allein ist fähig, sie sich vorzustellen“ und sie verwirklichen zu wollen. Aber es ist eine ebenso absolute Monarchie, als die Menschen sie nur ertragen können, und um eine von derselben Stufe zu finden, muß man bis zu den glorreichsten Tagen des römischen Kaiserreichs zurückgreifen oder bis zu den glorreichsten Tagen des Kaisers Napoleon. Und das ist in Wirklichkeit allein der unstreitige Teil von Monarchie, welchen die Geschichte Frankreichs enthält, wenn man sich nicht darauf beschränkt, die Regierungsform nach der Etikette, die sie trugen, zu klassifizieren. Für die ganze übrige Zeit und in den Zwischenzeiten findet man die Monarchie nur in prahlerischen, unbestimmten und leeren Formen und in leeren Vorrechten, welche nur der Schatten einer

Staatsgewalt sind. Die Monarchie ebenso wie die Feudalität bestehen. Aber wer erhob die Steuern? Entweder gab es keine Steuern oder die Adeligen bezahlten sie nicht. Sie waren zum Waffendienst verpflichtet, aber sie erfüllten diese Pflicht nur, wenn es ihnen gefiel. Und was that das Gesetz? Es gab entweder gar kein Gesetz, oder es war niemals sicher, daß es zur Anwendung kam, oder es gab so viele Gesetze und Gerechtigkeiten als Gutsherrschaften. Wem also leistete die große Mehrzahl der Nation Gehorsam? Niemandem. Es gab noch keine Nation. Und wem wurde gewohnheitsmäßig gehorcht? Dem Könige? Ja, wenn er im stande war, Gehorsam zu erzwingen, andernfalls wurde ihm nur als Gutsherrn auf seinen Ländereien gehorcht. Wie viele Herren hatten in der That und Wirklichkeit Rechte, die den seinigen gleich kamen! Sieben oder acht Jahrhunderte vergingen in dem unaufhörlichen Kampfe dieses Königs, der ein wenig größer war, mit diesen Königen, die etwas kleiner waren. Man konnte nicht sagen, daß es keine Monarchie sei, denn ein König war proklamiert und gekrönt; man konnte nicht sagen, es gebe keine Aristokratie, weil der König kaum das Oberhaupt seiner Getreuen und nur der Suzerain seiner Vasallen war. Aber kehren wir den Satz um; man kann nicht sagen, daß es eine Monarchie war, weil der König kaum das Haupt seiner Getreuen war, man kann auch nicht sagen, daß es eine Aristokratie war, weil nominell ein König vorhanden war.

„Nehmen wir ein näher liegendes Beispiel. In unzähligen politischen Gesprächen wird unserer „Demokratie" die energische Entschlossenheit des „monarchischen" Englands vorgehalten, um die erstere wegen ihrer Langsamkeit und Zaghaftigkeit zu beschämen. Aber ist es auch sicher, daß die gegenwärtige Regierung Frankreichs wirklich eine Demokratie ist? Und ist nicht etwa die englische Regierung sicherlich alles

eher als eine Monarchie? Die loyalsten Engländer, welche am entschiedensten an dem Begriff der „Souveränität“ festhalten, würden sich dieses so ungeeigneten Ausdruckes „das monarchische England“ niemals bedienen, und wenn sie sagen wollen, wer „souverän“ ist in ihrem Lande, so sagen sie: Die Krone und das Parlament.

Sind „Souveränität“ oder die „gesetzliche Autorität“ geteilt, so giebt es keine Monarchie, sondern nur den Namen davon. Ebenso kann man fragen: „Inwiefern ist die konstitutionelle Monarchie, wenn die Konstitution genau beachtet wird, weniger demokratisch als die parlamentarische Republik?“ Alles, was von Monarchischem in ihr ist, oder beinahe alles, das ist die Erblichkeit, wenn diese überhaupt vorhanden ist. Aber selbst die Anspruchslosesten werden glauben, daß dies doch zu wenig ist.

Wir haben gesagt und wiederholen es, daß es keine absoluten und reinen Regierungsformen giebt. Die reine Monarchie, die reine Demokratie sind eigentlich Ungeheuer, wie sie die Gesellschaften selten zur Welt bringen und noch seltener aufziehen. Nicht die gemischte Regierung, wo die verschiedenen Elemente in verschiedenen Proportionen sich miteinander mengen, entsteht durch Zufall und ist nicht lebensfähig, sondern die absolute Monarchie oder die absolute Demokratie der Metaphysiker in der Politik. In der Monarchie sind es bald die aristokratischen Elemente, welche das Uebergewicht haben, wie in Frankreich vor 1789, und bald sind es die demokratischen Elemente, wie in Frankreich nach 1789. Dagegen bleiben oder dringen auch in der Demokratie einige aristokratische Elemente ein und sogar einige monarchische Elemente: In unserer Republik ist eine Aristokratie in der Neubildung begriffen durch den Staatsdienst (und es ist nicht alle Erblichkeit daraus verbannt), wie gegen Ende des römischen Reiches und unter den merowingischen Königen.

Nun haben die Menschen noch für ihre augenscheinlich so knabenhaften Streitigkeiten eine bequeme Klassifikation nötig, an die sie gewöhnt sind, behalten wir also die alte: Monarchie, Aristokratie und Demokratie unter der Bedingung, daß diesen Worten nicht mehr Kraft verliehen werde, als sie wirklich haben, und daß man ferner nicht zu viel Absolutes sucht in dem, was nur relativ sein kann, und daß man nicht Kategorien Leben einblasen will, welche in der Wirklichkeit nicht bestehen können.

---

## Zweites Buch.

# Die staatliche Macht.

### Erstes Kapitel.

**Verwirrung der Gewalten beim Ursprung. — Trennung der Gewalten in der Wirklichkeit. — Vorherrschen der Exekutive. — Das Gerichtswesen. — Die Gesetzgebung.**

Am Anfang waren die Gewalten vermengt. — Wichtigkeit der Exekutive. — Vermischung der Exekutive und der Gerichtsgewalt. — Der König in den alten Gesellschaften. — Die Beisitzer von Beruf. Erste Trennung. — Die Volksversammlung und das Volksgericht. — Der König und die Volksversammlung. — Definitive Scheidung der gerichtlichen und der vollziehenden Gewalt. — Dasselbe fand statt in Bezug auf die anderen Gewalten. — Embryonen der Gesetzgebung. — Keine von der Person des Herrschers getrennte gesetzgebende Gewalt. — Die königliche Gewalt thatsächlich beschränkt. — Staatliche Teilung der Arbeit und Kooperation. — Die historische Ordnung: Die Exekutive, das Gerichtswesen, die Legislative.

Vielleicht ist es überflüssig, daran zu erinnern, daß beim Ursprung der menschlichen Gesellschaften die staatliche Gewalt eine einheitliche ist, daß alle Gewalten vereinigt sind und daß man nicht unterscheidet zwischen dem „Entwurf eines Gesetzes, dem Erlaß eines Gesetzes und der Vollziehung eines Gesetzes".*) Jedoch treten die verschiedenen Gewalten, soweit man sie durch die Analyse trennen kann, nicht mit gleicher Stärke hervor. Die erste und hauptsächlichste ist die Exekutive

*) Sir Henry Maine. Vergl. weiter oben: Buch I, Kap. 2.

wegen der Natur des Befehlens, weil der Zwang das wichtigste ist, ebenso wie die Sanktion der erste und wichtigste Teil des Gesetzes ist. Sogleich darauf folgt die Administration, aber eher der logischen Ordnung als der historischen Ordnung zufolge; denn es ist selbstverständlich, daß in den alten Gesellschaften, wo man nur wenig Gesetze gab, man noch weniger regierte.

Die großen Staaten des Altertums, welche Tribut erhoben, „mischten sich sehr wenig in das alltägliche, religiöse oder bürgerliche Leben der Gruppen ein, denen ihre Unterthanen angehörten“. Beim Ursprung war die wichtigste Obliegenheit der Exekutive, Gerechtigkeit zu üben, wofür eine Menge Zeugnisse vorhanden sind. Besonders die exekutive Gewalt und die Gerichtsbarkeit machten nur eine einzige Gewalt in einer und derselben Person aus. Man wird sich darüber nicht wundern, wenn man bedenkt, was die alten Gesellschaften sein sollten, und daß von allen Gewalten die Gerichtsbarkeit diejenige ist, welche am häufigsten und unvermeidlichsten die zwingende Macht, das wesentliche Attribut der Exekutive, in Wirksamkeit setzt.

Wenn man in den Gesellschaften des Altertums einer Person begegnet, „welche dem gleicht, was wir König nennen“, so ist sie fast immer mit der Justizverwaltung verbunden. Der König ist oft mehr als ein Richter, er ist fast unvermeidlich Oberanführer des Heeres, er ist beständig Priester, wenn nicht Hohepriester; aber selten kommt es vor, daß er nicht auch Richter ist.*) Nach den Gesängen der Brahmanen „sitzt der König auf dem Throne der Gerechtigkeit und hat vor sich das Buch des Gesetzes“. Bei den Hebräern „bildeten die Richter eine alte Form des Königtums“. Der König

*) Sir Henry Maine: Études sur l'ancien droit et la coutume primitive. Seite 214.

Homers ist vor allem damit beschäftigt, zu kämpfen, aber er erfüllt auch die Amtspflichten eines Richters, und wir müssen bemerken, daß er keine Beisitzer hat. „Seine Urteilssprüche werden ihm von oben eingegeben und von einem göttlichen Munde diktiert.“ Unter dem Gesetze der Brehonen im alten England ist der König notwendig auch Richter: Und es kommt sogar nicht der Kläger zum König, sondern der König kommt zum Kläger: „Ich sehe nach vielen Anzeichen,“ sagt Summer Maine, „daß diese alten Könige umherziehende Persönlichkeiten und Reisende waren. Das war auch bei den Königen von England der Fall, und so blieb es sehr lange Zeit.“ Das traf auch für die Könige von Frankreich zu: Auch sie sind umherziehende Persönlichkeiten, und überall, wo sie durchreisen, sprechen sie Recht. In den alten Gesellschaften sind Könige und Richter vermischt. Zu richten ist eine königliche Pflicht.

Aber schon im alten Irland ist es dem König erlaubt, einen Rechtskundigen von Beruf zum Beisitzer zu haben. Durch die Heranziehung von Berufsjuristen als Beisitzer erfolgte auch die erste Trennung der Gewalten in die ausübende und gerichtliche Gewalt. Der Beisitzer von Beruf nimmt schon an der gerichtlichen Gewalt des Königs teil und begrenzt sie bereits. Auch sogar die Idee, die wir seit der Revolution von dem Königtum haben, ist ganz modern und falsch. Nicht nur legen wir unseren alten Königen alle Gewalt bei, sondern auch eine Gewalt ohne Grenzen. Jedoch „sobald die menschlichen Gesellschaften zum erstenmal die Schwelle der Zivilisation überschreiten, begegnen sich bei einer großen Zahl derselben zwei Formen der Autorität: der König und die Volksversammlung nebeneinander“. Wie war überhaupt die wirkliche Gewalt dieser Volksversammlungen? Was waren ihre Machtvollkommenheiten? Waren es politische oder Gerichtsversammlungen? Es ist wahrscheinlich, daß sie beides waren, und wahrscheinlich waren die Gewalten

nicht deutlich unterschieden zwischen dem König und der Volksversammlung. „Die Volksversammlung und der Volksgerichtshof sind im Grunde dieselbe Institution; es waren Versammlungen von freien Männern, welche dem Gemeinwesen angehörten und zur Erfüllung verschiedener öffentlicher Funktionen zusammenberufen worden waren.*) Es gab also gerichtliche Versammlungen und Volksgerichte. Demzufolge lag nicht alle richterliche Gewalt ausschließlich in der Person des Königs, obgleich der König notwendigerweise ein Richter war. In gewissen Fällen lag sie in der Union des Königs und des Volksgerichtes. Diesen alten Volksgerichten brachte der König, wenn nichts anderes, doch wenigstens ausübende Gewalt. Es scheint also, daß die wirkliche Autorität grundsätzlich in ihm liegt. Dies bedeutet aber nicht, daß es keine richterliche Gewalt außer und neben ihm gebe. Die beiden Autoritäten begegnen sich und stoßen zusammen: „Als Anführer des Staates kam der König in einen Gegensatz mit der Volksversammlung, als Anführer des Heeres stand er im Gegensatz mit dem Heere, der Gesamtheit der kampffähigen Männer; mit dem Volksgericht kam er in Gegensatz als Richter." Welcher von beiden, der König oder die Volksversammlung, wird die Oberhand gewinnen?**)

Es handelt sich nicht um die Regierungsform, sondern um verschiedene Formen oder verschiedene Teile der Staats-

---

*) Sir Henry Maine: Études sur l'ancien droit et la coutume primitive. Seite 225.

**) Sir Henry Maine macht hierüber eine interessante Bemerkung: „In dem Gemeinwesen von der Art von Athen und Rom, in ummauerten Städten, nehmen die Organe der Freiheit an Wichtigkeit zu. Die Volksversammlungen bemächtigen sich der Gewalt. Der König verschwindet oder wird zum Schatten. Aber in den Gemeinwesen, welche auf weiten Landstrecken und ohne geschlossene Städte sind, wächst die Macht des Königs, und alle Einrichtungen geraten in Verfall. Études sur l'ancien droit et la coutume primitive Seite 231.

gewalt in einer gegebenen Regierungsform. Ob die Gewalt beim König oder bei „der Versammlung des Stammes“ liegt — man sieht, daß das Wort „Gewalt“ alle Teile der Gewalt umfaßt. Der König der alten Gesellschaften ist zu gleicher Zeit Oberhaupt des Staates, Anführer des Heeres und Richter; die Versammlung ist zugleich eine Versammlung von Kriegern, von freien Männern, welche gewisse Funktionen erfüllen, und von Richtern. Wir betrachten nur die richterliche Gewalt, indem wir sie isolieren. Wie wird sich diese Gewalt zwischen dem König und der Volksversammlung abgrenzen. Wie wird sie in dem König oder in der Volksversammlung sich von den anderen trennen und unterscheiden nach einer doppelten Tendenz: der Tendenz zur Einheit, zur Zentralisation der Gewalt und der Tendenz zur Trennung der verschiedenen Teile der Gewalt?

„In den auf weite Landstrecken zerteilten Gemeinwesen wächst der König“ zum Schaden der Volksversammlung. Zuerst führt der König den Vorsitz in der Volksversammlung oder ein von ihm Beauftragter. Bald wird sie anstatt des Thingmann, des erwählten Präsidenten, den Grafen, den Vasallen des Königs zum Präsidenten haben. Das ist eine Institution, eine Gerichtsbarkeit, welche die andere absorbiert. Andererseits aber haben wir hier zwei Teile der Gewalt, welche im König selbst sich zu trennen beginnen. Je mehr die königliche Gerichtsbarkeit über die Volksgerichtsbarkeit oder über die Gerichtsbarkeit der Herren das Übergewicht erhält, desto mehr unterscheiden sich auch im König das Staatsoberhaupt und der Richter; dann ist er aber direkt noch das Staatsoberhaupt und indirekter Richter, höchster Appellationsrichter, der an letzter Stelle entscheidet, der aber oft nicht in eigener Person hervortritt. Die Stellung des Beisitzers von Beruf, welchen der König für schwierige Fälle sich zugesellt, wächst mehr und mehr, bis er endlich in der Rechtspflege

nicht mehr einen Platz neben dem König, sondern den Platz des Königs selbst einnimmt. Und als auf diese gelegentlichen Beisitzer permanente Beisitzer folgten, als das Leben und das Gesetz komplizierter wurden und die grobe, instinktive Rechtspflege einer Volksversammlung hinter den Verhältnissen zu sehr zurückblieb, als das Gesetz eine Wissenschaft geworden war, als demzufolge das Volksgericht vor einem Kollegium von Sachverständigen, von Juristen, von Gesetzkundigen nicht mehr bestehen konnte, trennte sich die Justizgewalt beinahe von der Staatsgewalt. Nachdem sie so der Volksversammlung, sowie der Person des Königs entzogen worden, war sie nur noch durch eine königliche Abordnung mit der Staatsgewalt verbunden und trat zuweilen in Opposition mit ihr, wie ehemals das Volksgericht mit der Justiz des Königs. Auf diese Weise hat sich eine besondere Korporation von Beamten herausgebildet, welche die Trennung der Justizgewalt und der Staatsgewalt vollzogen.

Auch die anderen ursprünglichen Machtfunktionen des Königs, die anderen Gewalten, welche ursprünglich zu einer einzigen Gewalt verschmolzen waren, nahmen dieselbe Entwickelung.

Der erste Schritt zur Trennung der Gewalten wurde gemacht, und zwar durch die Könige selbst, als sie „das repräsentative System erfunden“ haben, als sie durch Delegierte oder Abgesandte, durch missi urteilten, befahlen oder verwalteten. In der That wurde der König schon viel früher, bevor das Volk wirklich bei der Gesetzgebung vertreten war, in der Verwaltung und dem Gerichtswesen vertreten; aber dennoch könnte man nicht sagen, daß damals die Gewalten getrennt gewesen seien, weil die ganze Gewalt im Könige lag und alle Gewalten vom Könige ausgingen.

Der König war immer die Exekutive, die Quelle der Regierung und der Gerichtsgewalt. Er war zum größten

Teil auch die Legislative, obgleich selbst „in der elementaren Gruppe das Organ, das wir Gesetzgebung nennen, sich wenigstens im Zustande des Embryo vorfand".*) Das war ursprünglich der Dorfrat, dann die Volksversammlungen, zugleich gerichtlicher und staatlicher Art, die fränkische Volksversammlung, zuerst Krieger allein, dann Krieger und Bischöfe, mallum, Marsfeld oder Maifeld. Aber war diese „embryonenhafte Gesetzgebung" wirklich eine Gesetzgebung? Man weiß aus dem Buche von Hinkmar: de ordine palatii, daß die Volksversammlungen, um die es sich handelt, nur beratende waren. Wenn man sie mit einer modernen Institution vergleichen will, so stehen sie vielleicht dem Referendum am nächsten, jedoch mit dem Unterschiede, daß das Volk darin nichts gilt, daß die Aristokratie allein berufen ist und daß es ungewiß ist, in welchem Maße der König durch die Antwort der Volksversammlung gebunden ist. Sie giebt also keine Gesetze, und außerdem giebt auch der König sehr wenig Gesetze; das damalige regelnde Organ war die Gewohnheit. Jedes Volk hat sein Gesetz, das nur eine Sammlung seiner Gewohnheiten ist, und man fragt die Menschen: „Wie ist euer Gesetz? Unter welchem Gesetze wollt ihr gerichtet sein?" Was in einem bestimmten Augenblick ein vom König oder von der Volksversammlung vollkommen fertig fabriziertes Gesetz sein könnte, das kann man sich nicht vorstellen. Man kennt nur dieses oder jenes Gebot des Königs, dem Gebrauch entsprechend, welches daher aussieht, als ob es gänzlich unmittelbar und vor undenklichen Zeiten entstanden sei. „Von der gesetzgebenden Gewalt hat man den unklarsten Begriff." Noch weniger kann man sich eine gesetzgebende Gewalt vorstellen, welche von der Exekutive oder der Gerichtsbarkeit getrennt wäre und außerhalb der Person des Fürsten liegt. Diese

*) Sir Henry Maine. — Vergl. auch weiter oben Buch I, Kap. 1.

getrennte gesetzgebende Gewalt war nicht mallum, das Marsfeld oder Maifeld, noch die königlichen Parlamente. Das Parlament von Paris ist es auch nicht trotz seiner Anmaßungen: Es ist nur berechtigt, die Registrierung und allenfalls die Kontrolle zu führen. Auch die Generalstaaten sind es nicht. Sie machen keine Gesetze, fassen nur Beschlüsse, sprechen Wünsche aus, aber nur der Fürst kann diese Wünsche in Gesetze verwandeln. Alles zusammen genommen also ist es der König, der das Gesetz macht und es einführt, und alles zusammen genommen verstärkt sich die ausübende Gewalt durch die gesetzgebende. Jedoch schon zu der Zeit, wo die Exekutive am unstreitigsten vorzuherrschen scheint, fehlte viel daran, daß sie auch wirklich vorherrschte. In der That war die Souveränität, die Autorität oder die öffentliche Gewalt immer beschränkt. Die Feudalität war eher ein sozialer Zustand, als ein staatliches Regime. Sie modifizierte jedoch ganz und gar die staatliche Regierung der Länder, wo sie herrschte. Auch die Gemeinden hatten der Monarchie gegenüber meist nur oktroyierte Freiheiten. Aber es bleibt deshalb nicht weniger sicher, daß sie auf den Punkten, welche von ihren Verfassungsurkunden getroffen wurden, die Thätigkeit der Monarchie ablenken oder unterbrechen konnten. Die Parlamente sind vor allem Gerichtskörper. Als sie auch in geringem Maße staatliche Körperschaften wurden, so war das eine Folge von Übergriffen, Einmischungen und Mißbräuchen: Selbst während ihrer Glanzzeit hatten sie dem Könige gegenüber nur das Recht der Protokollierung und der Gegenvorstellungen, und dennoch ist es sicher, daß während der Glanzzeit des Königtums die Parlamente sowohl durch die gerichtliche Gewalt, die ihnen angehörte, als durch die staatliche Gewalt, deren sie sich zu bemächtigen suchten, die Allgewalt des Königs beschränkten und ein Hindernis für seine Willkür waren. Die Generalstaaten wie die Parlamente hatten nur

das Recht, Wünsche und Klagen auszusprechen nebst dem anderen etwas bedeutenderen Recht, Steuern zu bewilligen und ihre Verwendung zu überwachen. Aber sie versammelten sich nur, wenn sie berufen wurden, und der König war es, der sie zu berufen hatte, und er berief sie nur, wenn er keine Indiskretion zu befürchten hatte (von 1614 bis 1789 wurden sie nie einberufen); sie sind weder permanent, noch jährlich, noch auch nur periodisch; sie sind kein notwendiges Triebrad im Regierungsmechanismus. Aber dennoch würde dieser Mechanismus ganz anders gehen, wenn er nicht dieses tote Gewicht zu schleppen hätte.

Daraus folgt, daß die Gewalt des Königs, wenn sie auch de jure unbegrenzt oder kaum begrenzt ist, de facto doch durch die natürliche Wirkung der Arbeitsteilung begrenzt wird, welche ihrerseits eine Wirkung der wachsenden Kompliziertheit des staatlichen Lebens ist. In diesem Sinne bezeichnet jede Station auf dem Wege der Trennung, der Ausscheidung der Gewalten in Wirklichkeit eine Periode des menschlichen Fortschrittes. Wenn man nicht einen Abscheu hätte vor der gewöhnlichen Sprache der öffentlichen Versammlungen, so könnte man hinzufügen, daß jede Station auf diesem langen Weg eine Eroberung der Freiheit bezeichne. Damit ist sicherlich nicht gesagt, daß die gesamte Gewalt abgeschwächt werde, weil die verschiedenen Gewalten, die verschiedenen Teile der Gewalt sich trennen oder scheiden. Im Gegenteil ist es in der staatlichen Ordnung wie in der ökonomischen Ordnung: Die Teilung der Arbeit bringt unvermeidlich die Kooperation mit sich. Die Gewalten trennen sich, aber sie wirken zusammen, und die Summe derselben wird vervielfältigt. Es ist ein ebenso großer Unterschied zwischen der verworrenen Gewalt des primitiven Staatsoberhauptes und den getrennten, aber zusammenwirkenden Gewalten des modernen Staates, wie zwischen dem Pflug des Kabylen

und dem neuesten Maschinenpflug. Zwischen der Summe von lebendiger Kraft, welche die Gesamtgewalt des primitiven Staatsoberhauptes ergab, und der, welche die getrennten, aber zusammenwirkenden Gewalten des modernen Staates ergeben, ist der Unterschied ebenso groß, wie zwischen dem Erträgnis des Bodens beim Ursprung der Landwirtschaft und der heutigen Produktion. Und wie die Gesellschaften durch die ökonomische Arbeitsteilung und Kooperation gewachsen und dichter geworden sind, ebenso sind durch die politische Arbeitsteilung und Kooperation die Staaten gewachsen an Umfang und an Dichtigkeit. Sie haben an Lebenskraft über alle Berechnung gewonnen, sie erfüllen viel mehr Zwecke auf einem viel weiteren Raume und erfüllen sie viel besser.

So lange die Gewalten in der Person des Anführers vereinigt blieben, so lange sie wie Funktionen der Exekutive waren, wirkte ihr Einfluß sehr oft auf dem Gebiete des Gerichtswesens und sehr selten auf dem der Gesetzgebung. Von den Keimen von Organen und Gewalten, wie sie jede Gesellschaft enthält, hat sich der eine, der des Gerichtswesens, frühzeitig entwickelt, der andere, der der Legislative, war noch im achtzehnten Jahrhundert bei uns nur als unentwickelter Embryo zu finden. Das sind Organe und Gewalten, welche durch Stimmengleichheit geschaffen wurden. Die historische Ordnung ist folgende: die Exekutive, das Gerichtswesen, die Legislative.

---

## Zweites Kapitel.

### Das Prinzip der Trennung der Gewalten. — Die konstitutionelle Monarchie. — Die Konstitutionen Frankreichs seit 1789.

Noch keine Trennung im Recht. — Reflexbewegungen im Staatsleben. — Die Thatsache und das Recht. — Das Werk der französischen Monarchie. — Reaktion gegen Ludwig XIV. — Die konstitutionelle Monarchie, ihre hauptsächlichen Merkmale. — Der moderne Staat ist

ein Rechtsstaat. — Verschiedene Arten von konstitutioneller Monarchie. — Die englischen Institutionen Montesquieu und Rousseau. — Konstitution vom 3. bis 14. September 1791. — Die zwölf Konstitutionen Frankreichs. — Konstitutionelle Akte des 24. Juli 1793. — Konstitution vom 5. Fructidor des Jahres III (22. August 1795). — Konstitution vom 22. Frimaire VIII. — Der organische Senatuskonsult vom 16. Thermidor X (14. August 1802). — Der organische Senatuskonsult vom 28. Floréal XII (18. Mai 1804). — Verfassungsurkunde vom 4. Juni 1814. — Zusatzakte zu den Konstitutionen des Kaiserreichs vom 22. April 1815. — Verfassungsurkunde vom 6. August 1830. — Verfassung der französischen Republik vom 6. November 1848. — Konstitution vom 14. Januar 1852. — 1867—1870. 1875. — Kampf der ausübenden und der gesetzgebenden Gewalt.

Aus unserer flüchtigen Darlegung war bis jetzt zu ersehen, wie in Frankreich frühzeitig die Gewalt des Königs ein Gegenwicht erhielt, thatsächlich begrenzt und geteilt wurde und daß die absolute Souveränität, wie die Theorie sie sich vorstellt, höchstens in sehr alten Zeiten bestanden hat (wenn sie überhaupt bestanden hat). Aber wenn eine Trennung der Gewalten de facto erfolgt ist, so hat dieselben doch de jure noch nichts getrennt und fast nichts in den Institutionen. Wir haben jetzt darzulegen, wie diese Begrenzung der königlichen Gewalt ihre Natur geändert hat und wie sie aus dem Thatsächlichen auch in das Recht übergegangen ist. Wir wiederholen, eine gewisse Trennung der Gewalten ist der Verkündigung des Prinzipes der Trennung der Gewalten vorausgegangen. Die Menschen leben, ehe sie denken und ehe sie sich leben sehen und ehe sie die Gesetze des Lebens aufsuchen. Das Staatsleben ist wie jede Lebensäußerung voll von instinktmäßigen Handlungen und Reflexbewegungen. Ohne den alten Streit erneuern zu wollen, ob die Funktion das Organ schafft, oder das Organ die Funktion bestimmt, halten wir es für augenscheinlich, daß alle beide der Beschreibung, die man davon macht, und den Regeln, die man daraus zieht, vorausgegangen sind. Es ist augenscheinlich,

daß das Recht, (als Produkt der Beobachtung und des disziplinierten Gedankens) nach der That (als oft instinktmäßige Handlung und Reflexbewegung des Lebens der Gesellschaften) kommt. In Frankreich ist die Trennung der Gewalten sozusagen ursprünglich, das Prinzip aber ist erst von gestern. Die erstere stammt so zu sagen aus der Zeit von Chlodwig (wenigstens giebt es Thatsachen aus der Zeit der ersten Könige, welche einen Beginn der Trennung der Gewalten zur Voraussetzung haben); das Prinzip aber ist aus der Zeit Ludwigs XIV. In der Zwischenzeit war die Thatsache nicht immer in Übereinstimmung mit dem Recht, manchmal, und selbst lange Zeit standen sie sogar im Widerspruch mit einander. Thatsache war es während mehrerer Jahrhunderte, daß die königliche Gewalt durch feudale Privilegien, durch Freiheiten der Gemeinden, durch die Generalstaaten und die Parlamente beschränkt waren: dem Rechte nach aber war die königliche Gewalt unbeschränkt. In dem Maße, wie die Staaten wuchsen und die Zivilisation sich entwickelte, erstarkte das Recht und der Grundsatz; in dem Maße wie das Königtum sich frei machte, sich befestigte, strebte das Prinzip zu herrschen und den thatsächlichen Zustand zu reformieren, welcher seinerseits dem Prinzip sich anzupassen beginnt. Es ist die ganze Arbeit der Könige von Frankreich oder der französischen Monarchie, als ein organisches Ganzes betrachtet, den thatsächlichen Zustand, der eine gewisse Beschränkung der königlichen Gewalt ist, mit dem Recht in Einklang zu bringen, das die unbeschränkte königliche Gewalt bedeutet. Einen Augenblick schien diese Arbeit unter Ludwig XIV. zum Erfolge zu führen. Alle Gewalten des Staates gehen auf in der Majestät des großen Königs, und man könnte sagen, daß er die Geschichte in der Flamme seiner Sonne umgeschmiedet habe. Das bedeutet den Triumph der Einheit. Es giebt nur eine Sonne und nur eine Macht, welche allmächtig ist und in deren Machtkreis

sich nur Satelliten bewegen können, welche keine eigene Existenz haben und unfähig sind, anders als in Beziehung zu ihr, anders als in ihrer Wärme und ihrem Lichte zu existieren. Der König ist alles: Er hat keinen Rivalen, keiner ist ihm gleich; er allein ist allen überlegen: Nec pluribus impar. Er kann Minister kaum als Diener ertragen. Wir sind der absoluten Monarchie so nahe als möglich. Nach Ludwig XIV. rührte sich sogleich die gewöhnliche Reaktion. Jetzt erst kennt man die ganze Kraft der Prinzipien; das Raisonnement, wenn es auch nicht immer die Vernunft ist, hat in der Regierung der Menschen an Einfluß gewonnen. Man stellt nicht mehr die Thatsache dem Rechte gegenüber, sondern ein Prinzip einem anderen. Darum haben die Publizisten des achtzehnten Jahrhunderts das Prinzip der Teilung der Gewalten erfunden*) und ausgerufen: Das war ein Protest, eine Reaktion gegen die Regierung Ludwigs XIV., nicht wie ehemals eine Absage der Thatsache an das Recht, sondern die Kriegserklärung eines Rechtes gegen ein anderes. Dem Herrn, welcher sagte: „Das Prinzip ist, daß alle Gewalten in meiner Person vereinigt seien“, erwiderte das achtzehnte Jahrhundert: „Das Prinzip ist, daß alle Gewalten, selbst die aus deiner Person hervorgehenden, von ihr getrennt seien und bleiben.“ — Man kann sich nicht täuschen über die Tragweite dieser Doktrin: Das ist die konstitutionelle Monarchie im Gegensatze zur absoluten Monarchie, ich meine, das Prinzip der konstitutionellen Monarchie im Gegensatze zum Prinzip der theortisch, wenn nicht wirklich absoluten Monarchie. Wir können noch

*) Sie haben es in einem gewissen Sinne erfunden. Man findet zwar schon bei Aristoteles die Teilung der Gewalten. Ebenso kann man sagen, daß in Rom die Gewalten geteilt waren. Aber das war entweder eine abstrakte Klassifikation oder eine einfache Teilung de facto. Erst mit Montesquieu hat sich die Teilung der Gewalten zu einem Prinzip erhoben und ist in die politische Sprache übergegangen.

weiter gehen: Es ist das Prinzip des modernen Staates, welches auch die Regierungsform sei, im Gegensatze zu der alten römischen und kaiserlichen Auffassung des Staates. Ludwig XIV. war in diesem Sinne der letzte der römischen Kaiser.

Was ist in Wirklichkeit die konstitutionelle Monarchie? Man muß mit Bluntschli*) sagen: „Das ist wahrhaft eine Monarchie," oder es kann wenigstens eine sein: Alles hängt für sie, wie für die sogenannte absolute Monarchie, ab von der wirklichen Stelle, welche in dieser Regierungsform die eigentlichen monarchischen Elemente einnehmen. Man kann hier wie in der sogenannten absoluten Monarchie die hauptsächlichen Merkmale des Königtums finden: Aber diese Merkmale müssen darin sich versöhnen (und das können sie) einerseits mit „der Begrenzung der Gewalten des Fürsten in der Gesetzgebung durch die Vertretung der anderen Teile der Nation, andererseits mit der Notwendigkeit der Mitwirkung der Minister in der regelmäßigen Ausübung seiner Rechte und seiner Pflichten". Das ist es, was die konstitutionelle Monarchie kennzeichnet. Was sie unterscheidet, ist das, „daß der Fürst für sich allein weder die Gesetzgebung hat, noch in der Regel die Regierungsthätigkeit. Er giebt Gesetze unter Mitwirkung und Zustimmung der Kammern; er regiert unter Mitwirkung der Minister". Es ist möglich, daß selbst der konstitutionelle Monarch einen entscheidenden Einfluß auf die Gesetzgebung hat, daß „ihm die Gewalt als ein unabhängiges Recht gehört und in seinem Namen ausgeübt wird," daß „alle anderen Organe, einzeln genommen, ihm untergeordnet seien." Immer aber ist in dieser Form „das Königtum eine Macht und eine Würde, welche durch eine Konstitution geregelt wird. Der Fürst steht nicht außerhalb noch

*) Allgemeines Staatsrecht. VI. Buch, 16. Kap.

über, sondern in der Konstitution. Die konstitutionelle Ordnung setzt das Recht des Fürsten selbst fest".*) Die konstitutionelle Monarchie ist also eine de jure beschränkte Monarchie, während die sogenannte absolute Monarchie zwar auch beschränkt ist, aber nur de facto. „Die europäische Monarchie ist nicht mehr eine absolute und theoretisch unbeschränkte Gewalt. Sie ist eine höchste Macht, welche durch das Recht geregelt und durch die Rechte der Unterthanen beschränkt ist."**) Der moderne Staat ist eine juristische Macht und, wie die Deutschen sagen, eine Rechtsmacht, ein Rechtsstaat. Der Fürst muß die Gesetze beobachten und erhält nur gemäß der Konstitution Gehorsam; die gesetzgebende Gewalt gehört ihm nur in Verbindung mit den Kammern, ohne deren Rat und Beistimmung er weder das Budget feststellen, noch Steuern erheben kann. Um zu regieren und zu verwalten, bedarf er der Mitwirkung der Minister, welche allein verantwortlich sind und deren Unterschrift seine Befehle oder Dekrete allein rechtsverbindlich macht. „Die Unabhängigkeit der Justiz und der Ausschluß jeder Kabinetsjustiz beschränken die Macht der Regierung und bilden eine der festesten Garantien für die Rechte der Bürger. Endlich haben die Klassen und Individuen nicht nur Privatrechte, sondern auch öffentliche Rechte, welche nicht minder unverletzlich sind, als die Rechte des Monarchen."***) Die alte Monarchie, nur de facto beschränkt, war wie das private Königtum, wie das Eigentum eines Volkes, das keine anderen Freiheiten hatte als die, die es nehmen konnte. Die konstitutionelle Monarchie aber, welche de facto und de jure beschränkt ist, ist wie ein „Volksfürstentum".†) Ein neues Prinzip erhebt sich gegen

*) Bluntschli, Allgem. Staatsrecht, VI. Buch.

**) Ibid. Buch VI.

***) Ibid. Buch VI.

†) Ibid. Buch VI.

das alte, nämlich daß „die Gewalt eine Pflicht und zugleich ein öffentliches Recht ist, daß sie also zur Existenz und dem staatlichen Leben der ganzen Nation gehört und nicht mehr das Eigentum, die Sache eines einzelnen sein kann".*)

Es giebt mehrere Arten von konstitutioneller Monarchie. England hat den Typus, das Muster derselben geliefert, welches jede Nation des Kontinents mehr oder weniger glücklich angewandt hat. Es wurde bald zu genau nachgeahmt, bald wurden Veränderungen angebracht, welche das Wesen fälschten. Den ersten Versuch, englische Institutionen einzuführen, hat natürlich Frankreich gemacht auf den Rat oder nach den Lektionen von Montesquieu. Aber mit den Lektionen von Montesquieu vermischt es die Träumereien Rousseaus: „Die große konstituierende Versammlung von 1789 glaubte ein Meisterwerk von Logik und Vollkommenheit zu machen, das direkt aus den modernen Prinzipien geschöpft sei. Aber diese Volksversammlung war vielmehr republikanisch-demokratisch als monarchisch, und weniger durchtränkt von den englischen Grundsätzen, als von den Theorien Rousseaus und den Doktrinen Amerikas, welches damals seine konstitutionelle Demokratie mit ihren drei unabhängigen Gewalten organisierte. Die Konstitution von 1791 war im Grunde demokratisch; das Königtum war darin nur noch eine Inkonsequenz, ein Überrest der Vergangenheit, mit welcher die Revolution im übrigen gebrochen hatte."*) Halten wir uns nun an den Text der Konstitution vom 3. bis 14. September 1791, indem wir als reine Abstraktion die Deklaration der Menschenrechte übergehen, die ein feierliches Vorspiel zu derselben waren.

Sie beginnt mit einem „abgeschafft" und mit einem „es giebt nicht mehr". Es giebt weder Adel, noch Pairie, noch

---

*) Bluntschli, Allgem. Staatsrecht, VI. Buch.

erbliche Unterscheidungen, noch Unterschiede von Ständen, noch Feudalherrschaft, noch Patrimonialgerichtsbarkeit, noch Bestechlichkeit, noch Erblichkeit eines öffentlichen Amtes, noch Vorrechte, noch Ausnahmen, noch Zünfte, noch Korporationen mehr. Das Königtum wird für eins und unteilbar erklärt und ebenso die Souveränität für eins und unteilbar wie das Königreich. Aber es liegt nicht mehr im König. Rousseau hat es anderswohin versetzt: „Die Souveränität ist eins, unteilbar, unveräußerlich und unwandelbar. Sie gehört der Nation; kein Teil des Volkes und kein Individuum kann sich die Ausübung derselben anmaßen." Man wird sich wohl denken können, daß die Ausübung derselben durch die Nation schwierig wäre, und obgleich kein Individuum sie sich aneignen kann, wird sie einer gewissen Anzahl von Individuen übertragen. „Die Nation, von welcher allein alle Gewalten ausgehen können, kann sie nur durch Vollmacht ausüben. Die französische Konstitution ist repräsentativ: Die Vertreter sind der gesetzgebende Körper und der König." Die erste Gewalt, mit welcher sich die Konstitution beschäftigt, ist die gesetzgebende, „welche einer Nationalversammlung übertragen wird, damit sie durch sie mit Sanktion des Königs ausgeübt werde", welchem „ist übertragen" die zweite Gewalt, die Exekutive in diesen und jenen Grenzen, unter diesen und jenen Bedingungen: „Die Regierung ist monarchisch, die Exekutivgewalt ist dem König übertragen, um unter seiner Autorität durch Minister und andere verantwortliche Personen ausgeübt zu werden". Die dritte Gewalt, die richterliche, ist gleichfalls von den beiden anderen getrennt und „Richtern übertragen, welche vom Volk auf Zeit erwählt wurden". (Abschnitt III, Art. 1—5). Und so ist im Prinzip und de jure die Trennung der Gewalten vollzogen. Welches sind nun ihre Plätze, welches sind ihre Beziehungen, wie wird jede derselben in dem öffentlichen Organismus funktionieren?

Die Legislative nimmt eine Wichtigkeit ein, welche sie niemals gehabt hat: „Die Nationalversammlung, welche den gesetzgebenden Körper bildet, ist permanent und besteht nur aus einer Kammer.“ Sie steht gewissermaßen über und sicherlich außerhalb der Einwirkung der Krone: „Der gesetzgebende Körper kann nicht vom König aufgelöst werden.“ (Abschnitt III, Kap. I, Art. 1 und 5.)

Was ist das Königtum in der Konstitution? Eine öffentliche Funktion, welche ebenso wie die anderen verliehen wurde: Das ist der einzige öffentliche Dienst, für den eine Ausnahme von der Vorschrift gemacht wurde, welche die Erblichkeit abschafft: „Das Königtum ist unteilbar und wird nach dem Erstgeburtsrecht übertragen mit ewiger Ausschließung der Frauen und ihrer Nachkommen.“ Der König ist also nicht mehr der Herr des Landes; er hat nicht mehr die Vorherrschaft desselben; auch hier sieht man klar, daß er eine öffentliche Funktion erfüllt und daß er alles, was er ist nur durch seine Funktion ist: „Die Person des Königs ist unverletzlich und heilig, sein einziger Titel ist König der Franzosen.“ Es giebt eine höhere Autorität als die seinige, oder wenigstens ist er nicht die höchste Autorität: „Es giebt in Frankreich keine höhere Autorität als die des Gesetzes; der König regiert nur durch das Gesetz und nur im Namen des Gesetzes kann er Gehorsam verlangen.“ Der König hat bei der Thronbesteigung der Nation und dem Gesetz Treue zu schwören: Er schwört, die ihm verliehene Macht zur Erhaltung der Konstitution anzuwenden. In dem bürgerlichen Schwur, welchen alle Franzosen zu leisten haben, steht er erst in dritter Linie. Man schwört, getreu zu sein „der Nation, dem Gesetz und dem König“. Die Konstitution hat die Fälle vorgesehen und aufgeführt, wo der König als des Königtums verlustig anzusehen ist: Wenn er nicht in der festgesetzten Zeit diesen Eid leistet, oder wenn er ihn zurückweist, oder wenn „er sich

an die Spitze einer Armee setzt und deren Streitkräfte gegen die Nation richtet, oder wenn er sich nicht durch einen feierlichen Akt einem solchen Unternehmen widersetzt, wenn es in seinem Namen geschehen sollte," oder wenn er das Königreich verlassen hat und auf die Einladung des gesetzgebenden Körpers nicht zurückkehrt. Und was wird er nach dieser gezwungenen Abdankung? Ein einfacher Bürger. „Nach der ausdrücklichen oder gesetzlichen Abdankung gehört der König der Klasse der Bürger an und kann wie sie angeklagt und verurteilt werden wegen Handlungen aus der Zeit nach seiner Abdankung." (Abteilung III, Kap. II, Sektion I, Art. 1—8.)

In seinem Verkehr mit den anderen Organen des Staates ist es hauptsächlichste Funktion des Königs, die Minister zu wählen und abzuberufen. „Dem König allein kommt es zu, Minister zu wählen und abzuberufen. Kein Befehl des Königs kann ausgeführt werden, wenn er nicht von ihm unterzeichnet und von dem Minister des Departements gegengezeichnet ist." Die Minister sind dem gesetzgebenden Körper verantwortlich und legen ihm jedes Jahr einen Anschlag der Staatsausgaben vor. In keinem Fall kann ein mündlicher oder schriftlicher Befehl vom König einen Minister der Verantwortlichkeit entziehen. (Sektion IV, Art. 1, 4, 5, 6, 7.)

Diejenige Gewalt, welche die weitesten Befugnisse von allen enthält, ist die gesetzgebende Gewalt. Sie hat ausschließlich: 1. Gesetze vorzuschlagen und zu dekretieren; der König kann den gesetzgebenden Körper nur einladen, einen Gegenstand in Beratung zu ziehen. Man sieht, die Rollen sind vertauscht; ehemals war es der König, welche alle Gesetze dekretierte, selbst ohne sie vorzuschlagen, und die Generalstaaten konnten nur „den König einladen, einen Gegenstand in Betrachtung zu ziehen". Das Königtum besteht noch, aber der Staat ist wie umgedreht. Der gesetzgebende Körper behält sich außerdem vor: „Die Ausgaben festzusetzen, die

öffentliche Steuererhebung einzurichten, die Natur, die Verteilung, die Dauer und Art der Erhebung zu bestimmen, die direkten Steuern auf die Departements des Königreiches zu verteilen und die Verwendung aller öffentlichen Einkünfte zu überwachen und sich Rechenschaft darüber ablegen zu lassen." Das sind die Machtbefugnisse, die dem Parlament eigen sind und beinahe die traditionellen Befugnisse der Generalstaaten in Frankreich. Aber das ist nicht alles. Die Konstitution giebt dem gesetzgebenden Körper das Recht, öffentliche Unternehmungen zu schaffen oder abzuschaffen, den Namen, das Gewicht, das Gepräge des Geldes zu bestimmen (was ehemals königliches Vorrecht war); die Anzahl von Menschen und Schiffen festzusetzen, aus denen die Kriegsmacht bestehen soll; über die Verwaltung Verfügungen zu treffen, über Krieg und Frieden zu entscheiden und Verträge zu ratifizieren. Nicht nur kann der König den gesetzgebenden Körper nicht auflösen, er kann ihn auch nicht vertagen: „Der gesetzgebende Körper hat das Recht, den Ort seiner Sitzungen zu bestimmen und sie fortzusetzen, solange er es nötig findet, und sich zu vertagen." Er hat noch andere Rechte und besonders das „für seine Sicherheit und zur Erhaltung der ihm schuldigen Achtung über die Kräfte zu verfügen, welche mit seiner Zustimmung in der Stadt, wo er seine Sitzungen hält, aufgestellt werden". (Kap. III, Sektion I, Art. 1—5.) Dem König ist die Sanktion vorbehalten, welche die Dekrete der Versammlung in Gesetze verwandelt. Er kann ihnen seine Zustimmung versagen, aber diese Weigerung ist nur aufschiebend. „Wenn die beiden Legislaturen, welche auf diejenige folgen, die das Dekret beschlossen hat, nach einander das Dekret in denselben Ausdrücken beschlossen haben, so wird angenommen, der König habe die Sanktion gegeben." Gewisse Dekrete der Versammlung, z. B. diejenigen, welche die Einführung und Erhebung öffentlicher Abgaben betreffen,

werden sogar rechtsgültig und gelangen zur Ausführung, ohne der Sanktion unterworfen zu sein. (Sektion III, Art. 1, 2 und 8.)

Der gesetzgebende Körper sendet dem König, sobald er sich konstituiert hat, eine Deputation, um ihn davon zu benachrichtigen. An dieser Deputation kann in keinem Falle der Präsident der Versammlung teilnehmen, und man errät leicht, warum. Man wollte selbst den Schein vermeiden, die Legislative der Exekutive unterzuordnen, wenn auch nur durch eine rein ceremonielle Handlung. „Der König kann jedes Jahr die Sitzungsperiode eröffnen und die Gegenstände vorschlagen, die nach seiner Meinung in Beratung gezogen werden sollen." Aber das ist nur eine Förmlichkeit, welche übrigens nicht „als notwendig für die Thätigkeit des gesetzgebenden Körpers anzusehen ist". (Sektion IV, Art. I.) Dennoch „liegt die exekutive Gewalt ausschließlich in der Hand des Königs". Der wichtige Ausdruck ist hier exekutive Gewalt. Der Artikel bedeutet also: „Es giebt keine exekutive Gewalt, welche höher steht, als die in der Hand des Königs liegende exekutive Gewalt." Denn die Konstitution hat die Machtvollkommenheiten klassifiziert und sagt: „Es giebt in Frankreich keine höhere Gewalt als das Gesetz." Der König ist das Oberhaupt der allgemeinen Verwaltung des Königreiches; er ist der höchste Anführer der Kriegsmacht zu Lande und zu Wasser; er ernennt die Gesandten und die anderen diplomatischen Beamten; das Bild des Königs wird auf allen Geldstücken abgeprägt u. s. w. (Kap. VI, Art. 1 und 4.) Überdies „sorgt die Nation für den Glanz des Thrones durch eine Zivilliste, deren Betrag der gesetzgebende Körper bei jedem Regierungswechsel für die ganze Dauer der Regierung bestimmt". (Kap. II, Sektion I, Art. 10.)

Wenn der König bei der Sanktion der Dekrete der Versammlung sie in Gesetze verwandelt hat, läßt er sie mit

dem Staatssiegel versehen und in folgender Form bekanntmachen:

„N. (der Name des Königs) von Gottes Gnaden und durch das konstitutionelle Staatsgesetz König der Franzosen, entbietet allen Gegenwärtigen und Kommenden seinen Gruß. Die Nationalversammlung hat beschlossen, und wir wollen und verfügen, was folgt.“ Die exekutive Gewalt kann „kein Gesetz, auch kein provisorisches machen, sondern nur Proklamationen gemäß dem Gesetze, um deren Ausführung zu befehlen oder zu widerrufen“. (Kap. IV, Sektion I, Art. 1, 3, 6.)

Vom Anfang bis zum Ende der Konstitution sind König und Nation eng verbunden. Die Kriegserklärung geschieht: Von Seiten des Königs der Franzosen im Namen der Nation, und überall sind die Gewalten sehr sorgfältig geschieden: Die Legislative von der Exekutive und die richterliche Gewalt von beiden. „Die richterliche Gewalt kann in keinem Falle durch den gesetzgebenden Körper noch durch den König ausgeübt werden. — Die Gerichtshöfe können sich nicht in die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt einmischen oder die Ausführung der Gesetze aufschieben, noch die Verwaltung beeinflussen, oder die Beamten der Verwaltung wegen ihrer Ämter vorladen.“ Die persönliche Freiheit ist mit gesetzlichen Garantien versehen: „Niemand kann verhaftet werden, außer um vor den Polizeibeamten geführt zu werden; und niemand kann verhaftet werden, als auf Grund eines Auftrags der Polizeibeamten, eines Verhaftbefehls von einem Gericht, einer Anklage des gesetzgebenden Körpers, in dem Falle, wo es ihm zukommt, eine solche auszusprechen, oder auf Grund einer Verurteilung zu Gefängnisstrafe. (Kap. V, Art. 1, 3, 10.) Die ausübende Gewalt verfügt mit einigen Vorbehalten über die öffentliche Macht.

Aber „die öffentliche Macht ist wesentlich Gehorsam; kein bewaffneter Heeresteil kann beraten.“ (Abschnitt IV, Art. 12.)

— Die öffentlichen Abgaben werden jedes Jahr vom gesetzgebenden Körper festgesetzt und können nicht über den letzten Tag der folgenden Session bestehen, wenn sie nicht ausdrücklich erneuert worden sind. — Die exekutive Gewalt leitet und überwacht die Erhebung der Steuern und giebt alle nötigen Befehle in Bezug hierauf. (Abschnitt V, Art. 1, 5.)

Nachdem diese großen Grundsätze verkündet und die Konstitution vollendet war, übertrug die Nationalversammlung „die Bewahrung derselben der Treue des gesetzgebenden Körpers, des Königs und der Richter, der Wachsamkeit der Familienväter, den Gattinnen und Müttern, der Anhänglichkeit der jungen Bürger, dem Mut aller Franzosen“. Obgleich sie festsetzt, daß „keine der von der Konstitution eingesetzten Gewalten das Recht habe, sie im ganzen oder einzeln zu ändern mit Ausnahme der Reformen, welche auf dem Wege der Revision eingeführt werden könnten,“ erklärt sie, daß „die Nation das unvergängliche Recht habe, ihre Konstitution zu ändern,“ und wenn sie hier auch ein wenig sich selbst zu widersprechen scheinen sollte, so wird doch die Zukunft ihr recht geben, es gewagt zu haben, weil von der Konstitution des 3.—14. September 1791 bis zu der vom Februar und Juli 1875 Frankreich nicht weniger als ein Dutzend Konstitutionen gehabt hat, welche wer weiß wie oft revidiert wurden.

Wir hatten die Verfassungsurkunde vom 24. Juni 1793, die Konstitution vom 5. Fruktidor des Jahres III (22. August 1795), die Konstitution vom 22. Frimaire des Jahres VIII (13. Dezember 1799)*), den organischen Senatuskonsult vom 22. Floréal des Jahres XII (18. Mai 1804), die Verfassungsurkunde vom 4. Juni 1814, die Ergänzungsakte zu

*) Ergänzt durch den organischen Senatuskonsult des 16. Thermidor des Jahres X (9. August 1802).

den Konstitutionen des Kaiserreichs vom 22. April 1815, die Verfassungsurkunde vom 6. August 1830*), die Konstitution vom 4. November 1848, die Konstitution vom 14. Januar 1852, den Senatuskonsult vom 7. November 1852, durch welchen das Kaiserreich wiederhergestellt wurde**); endlich die konstitutionellen Gesetze vom 24. (modifiziert durch das Gesetz vom 13./14. August 1884), 25. Februar und 16. Juli 1875, welche drei das bilden, was man in Wirklichkeit die Konstitution nennt.

Drei von diesen Konstitutionen sind monarchisch oder royalistisch in verschiedenen Graden (1791, 1814, 1830); sechs sind mehr oder weniger aufrichtig republikanisch (1793, 1795, 1799, 1848, 1852, 1875); zwei sind kaiserlich (1804, 1852). Alle sind verschieden von einander und alle gleichen einander in gewissen Punkten. Man muß einige Züge dieser Unterschiede und dieser Ähnlichkeiten sich merken.

Die Verfassungsurkunde vom 24. Juni 1793 ist aufrichtig republikanisch: „Die französische Republik ist einzig und unteilbar" (Art. 1). 1791 hatte man gesagt: „Die Nation

---

*) Wurde später ergänzt durch das Gesetz, das den Artikel 23 ersetzt, und ergänzt durch das Gesetz über die Regentschaft vom 30. August 1842.

**) Mit den erklärenden oder modifizierenden Senatuskonsulten vom 25. Dezember 1852, 27. Mai 1857, 2. Februar 1861, 18. Juli 1866, 16. März 1867, mit dem vom 7. Juli 1856 über die Regentschaft, dem Dekret vom 1. Februar 1858 über den geheimen Rat, den Senatuskonsulten vom 10. Juli 1852 und 4. Juni 1858 über den höchsten Gerichtshof, den organischen und reglementierenden Dekreten vom 2. Februar 1852, dem Senatuskonsult vom 17. Februar 1858 über die Wahl der Abgeordneten, den Dekreten vom 19. Januar und 5. Februar 1867, welche Reglements für den Senat und den gesetzgebenden Körper geben, den organischen Dekreten über den Staatsrat vom 25. Januar 1852 und 5. Februar 1867. — Vergl.: Les Constitutions d'Europe et d'Amérique par Laferrière et Batbie, Seite I—CXLIV und 1—65.

kann ihre Gewalt nur durch Vollmacht ausüben, die Konstitution ist repräsentativ.“ Diese, die Demokratie, welche man organisierte, schien zugleich repräsentativ und direkt zu sein: „Das souveräne Volk ist die Gesamtheit der französischen Bürger. Es ernennt unmittelbar seine Abgeordneten. Es überträgt Wählern die Wahl der Verwaltungsbeamten, der öffentlichen Schiedsrichter, der Kriminal- und Appellationsrichter.“ Und sogleich darauf: „Es beratet über die Gesetze“ (Art. 7, 8, 9, 10). Hier folgt etwas, was an die primitive Volksversammlung und besonders an die alten Maifelder erinnert: „Das französische Volk versammelt sich alle Jahre am ersten Mai zu den Wahlen“ (Art. 32). Aber die wirkliche Macht ruht darum nicht weniger in dem gesetzgebenden Körper, „der eins, unteilbar und permanent ist“ (Art. 39), der „Gesetze vorschlägt und Dekrete erläßt“. Mit den Gesetzen verfuhr man folgendermaßen. Nachdem der gesetzgebende Körper darüber beraten hat, wird nach dem Berichte, der ihm erstattet wurde, „das Projekt gedruckt und an alle Gemeinden der Republik versandt unter dem Titel „vorgeschlagenes Gesetz“. Vierzig Tage nach der Versendung des vorgeschlagenen Gesetzes ist der Entwurf angenommen und wird Gesetz, wenn nicht in der Hälfte plus einem Departement der zehnte Teil der Urwählerversammlungen in jedem derselben reklamiert hat. Erfolgt ein Widerspruch, so beruft der gesetzgebende Körper die Urwählerversammlungen“ (Art. 58, 59, 60). Die exekutive Gewalt, unterschieden von der gesetzgebenden, wird einem Rat übertragen*): „Es besteht ein Exekutivkomitee aus 24 Mitgliedern.“ Seine Befugnisse sind nahezu dieselben, wie die des Königs in der Konstitution von 1791. Frankreich ist in Departements, Distrikte und Gemeinden geteilt mit einer Zentralverwaltung, einer Zwischenverwaltung und einer

*) Wohlfahrtsausschuß, Ausschuß der allgemeinen Sicherheit u. s. w.

Gemeindeverwaltung. Die richterliche Gewalt ist im Prinzip von den beiden anderen getrennt; Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz und in Bezug auf die Steuern: „Das zivile und kriminale Gesetzbuch ist gleichförmig für die ganze Republik" (Art. 85). „Kein Bürger ist von der ehrenden Verpflichtung, zu den öffentlichen Lasten beizutragen, befreit" (Art. 101). „Die öffentliche Macht der Republik besteht aus dem ganzen Volk." Im Inneren tritt dieselbe nur auf schriftliches Verlangen der gesetzlichen Behörden in Wirksamkeit. Gegen äußere Feinde handelt sie unter dem Befehle des Exekutivkomitees (Art. 107, 112, 113). Die Verfassungsurkunde endet, wie sie begonnen hatte, mit einer Verkündigung von Grundsätzen: „Die französische Republik ehrt die Gesetzlichkeit, den Mut, das Alter, die kindliche Verehrung, das Unglück," ein Wortschwall, der in einem positiven Gesetz, in dem organischen Gesetze eines Staates schlecht am Platze ist: „Sie stellt die Konstitution unter den Schutz aller Tugenden." Sie läßt sie auf Tafeln gravieren „im Schoße des gesetzgebenden Körpers und auf den öffentlichen Plätzen." — Haben die Tugenden vielleicht nicht gut Wache gehalten? Die Konstitution vom 24. Juni 1793 hat nämlich kaum zwei Jahre gelebt. Am 5. Fruktidor des Jahres III (22. August 1795) wurde sie durch ein anderes Arrangement ersetzt, welchem gleichfalls eine Verkündigung der Rechte vorausging, der man diesesmal eine Verkündigung der Pflichten beizufügen für nötig fand.

Die Konstitution des Jahres III teilt die gesetzgebende Gewalt in zwei Kammern oder übergiebt sie zwei Kammern: „Der gesetzgebende Körper besteht aus einem Rat der Alten und einem Rat der Fünfhundert. In keinem Falle kann der gesetzgebende Körper einem oder mehreren seiner Mitglieder, wer es auch sei, eine der Funktionen übertragen, die ihm verliehen sind" (Art. 44, 45). Die Trennung der Gewalten wird stärker als jemals aufrecht erhalten. Die gesetzgebende

Gewalt kann nicht durch sich selbst, noch durch Delegirte die vollziehende Gewalt, noch die richterliche Gewalt ausüben. Die Funktion eines Mitgliedes des gesetzgebenden Körpers ist unvereinbar mit der Ausübung einer anderen öffentlichen Funktion außer der eines Archivisten der Republik." (Art. 46, 47.) Die beiden Räte haben ihren Sitz immer in derselben Gemeinde, aber nicht in demselben Saale. (Art. 58, 60.) „Die Mitglieder des gesetzgebenden Körpers erhalten eine jährliche Vergütung; sie wird in dem einen und dem anderen Rate zum Wert von 3000 Myriagramm Weizen (613 Zentner 32 Pfund) festgesetzt. Der Rat der Fünfhundert besteht, wie sein Name sagt, stets aus 500 Mitgliedern. Die Vorschläge, die er annimmt, werden Resolutionen genannt (Art. 73, 79). Der Rat der Alten besteht stets aus 250 Mitgliedern. Ihm kommt es ausschließlich zu, die Beschlüsse des Rates der Fünfhundert anzunehmen oder abzulehnen. Er weigert sich, sie anzunehmen, wenn sie nicht in den von der Konstitution vorgeschriebenen Formen gefaßt worden sind. Die Resolutionen des Rates der Fünfhundert, welche vom Rate der Alten angenommen wurden, werden Gesetze genannt. (Art. 82, 86, 88, 92.) Der gesetzgebende Körper hat eine Wache von 1500 Mann, welche in der seßhaften Nationalgarde aller Departements von ihren Waffenbrüdern ausgewählt werden." Er nimmt an keiner öffentlichen Zeremonie teil und sendet keine Deputationen zu derselben.

Die ausübende Gewalt wird einem Direktorium von fünf Mitgliedern übertragen, welche vom gesetzgebenden Körper ernannt werden. Die Mitglieder des Direktoriums müssen mindestens 40 Jahre alt und Mitglieder des gesetzgebenden Körpers oder Minister gewesen sein. Das Direktorium wird jedes Jahr durch Wahl eines neuen Mitgliedes erneuert. Jedes Mitglied des Direktoriums führt nur während dreier Monate den Vorsitz. Der Präsident hat die Unterschrift und

das Siegel. Die Gesetze und Akte des gesetzgebenden Körpers werden an das Direktorium in der Person seines Präsidenten übersandt. Im übrigen hat es die gewöhnlichen Funktionen der ausübenden Gewalt, welche die Theoretiker mit dem Worte Majestätsrechte bezeichnen. „Die Mitglieder des Direktoriums können in Ausübung ihres Amtes sowohl außerhalb, als innerhalb ihrer Häuser nur in dem ihnen zukommenden Kostüm erscheinen." Das Direktorium hat seine besondere Wache, die es begleitet „bei den Zeremonien und öffentlichen Märschen, wo es immer den ersten Rang hat". Es verkehrt mit dem gesetzgebenden Körper in derselben Form wie die beiden Kammern unter sich verkehren: „Das Direktorium hat vier Staatsboten, die es ernennt und die es absetzen kann. Sie überbringen den beiden gesetzgebenden Körpern die Briefe und Akten vom Direktorium: Zu diesem Zwecke haben sie Zutritt zu dem Ort der Sitzungen der Räte. Beim Marschieren gehen ihnen zwei Gerichtspersonen voraus." Die Mitglieder des Direktoriums wohnen auf Kosten der Republik in demselben Gebäude. Die Besoldung eines jeden von ihnen ist für jedes Jahr auf den Wert von 50000 Myriagramm Weizen (10222 Zentner) festgesetzt. (Art. 132—173.)

Wir gehen zur gerichtlichen Gewalt über. Man findet in der Konstitution von 1795 dieselben Vorsichtsmaßregeln, wie in der Verfassungsurkunde von 1793 und in der Konstitution von 1791: „Die richterliche Gewalt kann weder von dem gesetzgebenden Körper, noch von der exekutiven Gewalt ausgeübt werden. Die Richter können sich nicht in die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt einmischen, noch irgend eine Vorschrift erlassen. Sie können die Ausführung irgend eines Gesetzes weder verhindern noch aufschieben und ebensowenig die Beamten wegen ihrer Amtshandlungen vor sich zitieren." (Art. 202, 203.)

Die bewaffnete Macht besteht aus einer seßhaften National-

garde, welche alle waffenfähigen Bürger und Bürgerssöhne enthält; außerdem „unterhält unter dem Namen der aktiven Nationalgarde die Republik selbst in Friedenszeiten eine Armee zu Wasser und zu Lande in ihrem Sold". (Art. 277—285.) Der Krieg kann nur durch ein Dekret des gesetzgebenden Körpers auf förmlichen und notwendigen Vorschlag des Direktoriums beschlossen werden. (Art. 326.) In Bezug auf die Abgaben sind dieselben Bestimmungen getroffen wie 1791 und 1793. Es ist die gleiche Sorge, die Gleichheit aller Franzosen zu wahren: „Es giebt unter allen Bürgern keine Bevorzugung, als diejenige der öffentlichen Beamten und in Bezug auf die Ausübung ihres Amtes". (Art. 351). Es folgt dieselbe Schlußformel wie 1791, jedoch noch überdies mit einem kostbaren Rat: „Die Bürger werden sich unaufhörlich daran erinnern, daß von der Weisheit der Wahlen in den Wahlversammlungen hauptsächlich die Dauer, die Erhaltung und das Gedeihen der Republik abhängen." (Art. 376.) Diese dritte Konstitution Frankreichs dauerte bis zum 22. Frimaire VIII (13. Dezember 1799).

Die vierte Konstitution schafft einen Konservativ-Senat, behält die zweite Kammer bei und bestimmt genau die gesetzgebende Gewalt: „Neue Gesetze werden nur erlassen, wenn das Projekt von der Regierung vorgeschlagen, dem Tribunal mitgeteilt und von dem gesetzgebenden Körper dekretiert wird. — Das Tribunal besteht aus hundert Mitgliedern im Alter von wenigstens 25 Jahren, von welchen der fünfte Teil alle Jahre erneuert wird. Das Tribunal beratet die Gesetzentwürfe und votiert die Annahme oder Verwerfung derselben. Es sendet drei Redner aus seiner Mitte, durch welche die Motive der von ihm ausgedrückten Meinung in Bezug auf diese Gesetzentwürfe vor dem gesetzgebenden Körper dargelegt und verteidigt werden. Es bringt vor den Senat nur infolge von Verfassungswidrigkeit die Wählerlisten, die Akten des

gesetzgebenden Körpers und die der Regierung. — Es spricht seine Ansicht aus über die erlassenen oder vorgeschlagenen Gesetze, über die abzuschaffenden Mißbräuche, über die vorzuschlagenden Verbesserungen in allen Teilen der öffentlichen Verwaltung, aber niemals über zivile oder kriminelle Rechtssachen, welche bei den Gerichten anhängig sind. Die Wünsche, die es ausspricht, haben keine notwendige Folge und verpflichten keine Behörde zu einer Beratung darüber. (Art. 25—30.)

Die Regierung ist drei Konsuln übertragen, welche auf zehn Jahre ernannt werden und immer wieder wählbar sind. Jeder von ihnen wird einzeln erwählt mit der bestimmten Eigenschaft als erster, zweiter oder dritter Konsul. Der erste Konsul veröffentlicht die Gesetze und erfüllt die meisten Funktionen der exekutiven Gewalt, der zweite und der dritte Konsul sind eigentlich nur der Form wegen beigegeben: In den anderen Regierungshandlungen (diejenigen, welche der erste Konsul nicht allein ausführt) haben der zweite und dritte Konsul beratende Stimmen; sie unterzeichnen das Register dieser Akte, um ihre Gegenwart zu konstatieren, und wenn sie wollen, so können sie auch ihre Meinungen darin verzeichnen, worauf die Entscheidung des ersten Konsuls genügt." (Art. 39, 41, 42.)

Unter der Leitung der Konsuln ist ein Staatsrat beauftragt, die Gesetzentwürfe und die Vorschriften der öffentlichen Verwaltung auszuarbeiten und die Schwierigkeiten zu beseitigen, welche sich in der Verwaltung erheben. Immer werden unter den Mitgliedern des Staatsrates die Redner ausgewählt, welche im Namen der Regierung vor dem gesetzgebenden Körper das Wort zu führen haben. (Art. 52, 53).

Die Funktionen der Mitglieder des Senats, des gesetzgebenden Köpers, des Tribunals und der Staatsräte rufen keinerlei Verantwortlichkeit hervor. — Die Minister sind verantwortlich: Erstens für jeden Akt der Regierung, der von

ihnen unterzeichnet war und vom Senat als verfassungswidrig bezeichnet wird; zweitens für die Nichtausführung der Gesetze und Vorschriften bezüglich der öffentlichen Verwaltung: drittens für die besonderen Befehle, die sie gegeben haben, wenn diese Befehle der Konstitution, den Gesetzen und den Vorschriften (règlements) widersprechen (Art. 69, 72).

Der Text der Konstitution vom 22. Frimaire VIII ließ also die Machtbefugnisse des konservativen Senats unbestimmt. Der organische Senatuskonsult vom 16. Themidor X giebt Bestimmungen über diesen Punkt und führt Neuerungen in anderen Punkten ein. Von nun an sind die Konsuln lebenslänglich; sie sind Mitglieder des Senats und führen den Vorsitz in demselben. — Wenn der erste Konsul es für gut findet, so schlägt er einen Bürger zu seinem Nachfolger nach seinem Tode vor. Der als Nachfolger des ersten Konsuls ernannte Bürger leistet einen feierlichen Eid und nimmt im Senat seinen Sitz unmittelbar nach dem dritten Konsul ein. Der erste Konsul kann auch in den Archiven der Regierung seinen Wunsch über die Ernennung seines Nachfolgers niederlegen, um nach seinem Tode dem Senate vorgelegt zu werden. Zwar verpflichtet diese Ernennung den Senat nicht, und der zweite und dritte Konsul können jeder dreimal einen Kandidaten vorschlagen: Beim drittenmal muß der Senat wählen. Nach dem Wortlaute des Senatuskonsults sind die Befugnisse des Senats sehr ausgedehnt. Er hat außer anderen Machtbefugnissen auch diejenige, die Urteile der Gerichte aufzuheben, wenn sie der Sicherheit des Staates Gefahr bringen, ferner den gesetzgebenden Körper und das Tribunal aufzulösen, und, wie man gesehen hat, auch das, die Konsuln zu ernennen. (Art. 54, 55.) Andererseits ist ein geheimer Rat eingesetzt, welcher aus den Konsuln, zwei Ministern, zwei Senatoren, zwei Staatsräten und zwei Großoffizieren der Ehrenlegion besteht. Dieser geheime Rat ist absolut ver-

schieden vom Staatsrat. Die Zahl der Staatsräte wird niemals fünfzig überschreiten. Das Tribunat ist gleichfalls auf fünfzig Mitglieder beschränkt. Der erste Konsul hat das Begnadigungsrecht (Art. 56, 67, 86). — Schon kommt Napoleon unter Bonaparte zum Vorschein.

Das Wenige, was zu thun übrig bleibt, geschieht durch einen zweiten organischen Senatuskonsult vom 28. Floréal XII (18. Mai 1804). Die beiden ersten Artikel lauten einfach: „Die Regierung der Republik wird einem Kaiser übertragen, der den Titel Kaiser der Franzosen annimmt. Die Gerechtigkeit wird im Namen des Kaisers durch die von ihm angestellten Beamten ausgeübt. Napoleon Bonaparte, der gegenwärtige erste Konsul der Republik, ist Kaiser der Franzosen." Der folgende Artikel setzt die Erblichkeit in der kaiserlichen Familie fest in direkter Linie oder für die Nachkommenschaft von Joseph und Louis Bonaparte, welche den Titel französische Prinzen annehmen, der durch die Konstitution von 1791 den Mitgliedern des (regierenden) Hauses von Frankreich verliehen wurde. Napoleon verbindet sein Gebäude sowohl mit der Monarchie, welche in Trümmer fiel, als mit den fernen Erinnerungen an das abendländische Kaiserreich. Er will sich zugleich mit Ludwig XIV. und mit Karl dem Großen in Verbindung bringen. Wie Karl der Große besucht er die Provinzen: „Demzufolge werden kaiserliche Paläste in den vier Hauptorten des Kaiserreichs errichtet." (Art. 9 bis 16.) Was sagt man dazu? Er steigt bis zum römischen Kaiserreich zurück. Er setzt so viele Hofchargen ein, daß man glauben könnte, die notitia dignitatum zu lesen. Großwürdenträger und Großoffiziere sind: Erzkanzler des Kaiserreichs, Erzkanzler des Staats, Erzschatzmeister, Connetable, Großadmiral und erwählte Marschälle des Kaiserreichs, „welche unter den ausgezeichnetsten Marschällen ausgewählt werden." Es giebt einen Staatsrat, aber der Kaiser führt darin den

Vorsitz, einen Senat, aber auch hier führt der Kaiser den Vorsitz, oder, wenn er abgehalten ist, einer dieser Großwürdenträger, Erzkanzler, oder Erzschatzmeister. „Der Senat besteht erstens aus den französischen Prinzen, welche das achtzehnte Jahr erreicht haben, zweitens aus den Großwürdenträgern des Kaiserreichs, drittens aus den achtzig Mitgliedern, welche auf Präsentation vom Kaiser erwählt wurden, viertens aus den Bürgern, welche der Kaiser gut findet, zur Würde eines Senators zu erheben. — Der Präsident des Senats wird vom Kaiser ernannt." (Art. 57, 59.) Es giebt einen gesetzgebenden Körper, aber seine Sitzungen, welche gewöhnlich öffentlich sind, können in Generalkomitees verwandelt werden, welche geheim sind, außer wenn sie auf Verlangen der vom Staatsrat abgesandten Redner gebildet werden. (Art. 78—82.) Es giebt endlich ein Tribunat, dessen Vorsitzender vom Kaiser ernannt wird, mit zwei gleichfalls vom Kaiser ernannten Quästoren. Das Tribunat ist in drei Sektionen geteilt, nämlich: Sektion der Gesetzgebung, Sektion des Innern, Sektion der Finanzen." — Jede Sektion beratet getrennt und in Sektionsversammlungen die Gesetzentwürfe, die ihr vom gesetzgebenden Körper zugewiesen werden. Zwei Redner von jeder der drei Sektionen tragen dem gesetzgebenden Körper die Ansicht ihrer Sektion vor und entwickeln die Motive der Ansicht. — In keinem Fall können die Gesetzentwürfe vom Tribunat in Generalversammlungen beraten werden. (Art. 93, 96, 97.) De facto und sogar de jure sind alle Gewalten in der Hand des Kaisers, und der Kaiser ist das Kaiserreich.

Nach seinem Fall kommen die Bourbonen zurück mit der konstitutionellen Charte vom 4. Juni 1814. Mit einem Schlage gingen sie bis jenseits 1791 und fast bis jenseits des 5. Mai 1789 zurück. Die Charte beginnt mit der Formel, die ihren Geist erraten läßt: „Louis, von Gottes Gnaden König von Frankreich und Navarra" — von Gottes Gnaden

allein, — nichts vom nationalen Willen mehr. Das ist eine oktroyierte Charte: „Aus diesen Gründen haben wir freiwillig und in freier Ausübung unserer königlichen Autorität unseren Unterthanen die folgende Charte bewilligt, verliehen und oktroyiert, sowohl für uns als für unsere Nachfolger und für immer.“ Und aus welcher Veranlassung?

„Wir haben in Betracht gezogen, daß, obgleich die ganze Autorität in Frankreich in der Person des Königs liegt, unsere Vorfahren nicht gezögert haben, die Ausübung derselben zu modifizieren je nach den verschiedenen Zeitumständen.“ Der König führt als Beispiel an Ludwig den Dicken, den heiligen Ludwig, Philipp den Schönen, Ludwig XI., Heinrich II., Karl IX. und Ludwig XIV. Dann fährt er fort: „Wir mußten die sich immer mehr verstärkenden Wirkungen des Fortschritts der Aufklärung und die neuen Beziehungen, welche diese Fortschritte in die Gesellschaft gebracht haben, sowie die Richtung, die den Geistern seit einem halben Jahrhundert eingeprägt wurde, und die wichtigen Veränderungen, welche daraus hervorgingen, in Erwägung ziehen“. Aber: „Während wir erkannten, daß eine freie und monarchische Konstitution die Erwartungen des aufgeklärten Europa erfüllen würde, haben wir geglaubt, uns auch dessen erinnern zu müssen, daß unsere erste Pflicht gegen unsere Völker war, in ihrem eignen Interesse die Rechte und Vorrechte unserer Krone zu bewahren.“ Wie also war diese freie und monarchische Konstitution beschaffen. — Vor allem monarchisch: „Wir haben gehofft, daß unsere Völker, von der Erfahrung belehrt, überzeugt sein werden, daß die höchste Autorität allein den Institutionen, die sie einführt, die Kraft, Dauer und Majestät geben kann, mit der sie selbst bekleidet ist.“ Was die Institutionen betrifft, welche die höchste Autorität einführt oder wieder einführt, so hat man „die Grundlagen derselben im französischen Charakter und in den ehrwürdigen

Monumenten der vergangenen Jahrhunderte gesucht". So hat also der König „in der Wiederherstellung der Pairswürde eine wahrhafte nationale Institution gesehen, welche alle Erinnerungen mit allen Hoffnungen verbinden soll, indem sie die alten und die neuen Zeiten vereinigt". In gleicher Weise „haben wir durch die Kammer der Deputierten diese alten Versammlungen des Marsfeldes und des Maifeldes und diese Kammern des dritten Standes ersetzt, welche so oft zugleich Proben des Eifers für die Interessen des Volkes, der Treue und der Achtung für die Autorität der Könige gegeben haben". Das ist ohne Zweifel nur das Vorspiel, nur das Vorwort der Charte. Aber es ist die Charte; nichts fehlt daran: Der König von Gottes Gnaden, die wohlwollende Oktroyierung einer Verfassung, die Pairswürde und die Kammern nach dem Beispiel der Marsfelder und Maifelder.

„Die Person des Königs ist unverletzlich und heilig. Seine Minister sind verantwortlich. Dem König allein gehört die ausübende Gewalt. Die gesetzgebende Gewalt wird vereint vom König, der Kammer der Pairs und der Kammer der Abgeordneten ausgeübt. — Der König schlägt das Gesetz vor. — Die Kammern haben das Recht, den König zu bitten, ein Gesetz über irgend einen Gegenstand vorzulegen, und anzugeben, was nach ihrer Ansicht das Gesetz enthalten sollte." (Art. 13, 15, 16, 19.)

„Die Kammer der Pairs ist ein wesentlicher Teil der gesetzgebenden Gewalt. — Die Ernennung der Pairs von Frankreich kommt dem König zu; ihre Zahl ist unbeschränkt! er kann sie auf Lebenszeit ernennen oder sie erblich machen, je nach seinem Willen." (Art. 24, 27.)

Die Kammer der Abgeordneten wird in beschränkter Wahl auf fünf Jahre gewählt. Jedes Jahr erneuert sich ein Fünftel derselben. Die Deputierten müssen mehr als vierzig Jahre alt sein und tausend Franken direkte Steuern zahlen.

„Die Kammer der Abgeordneten erhält alle Steuervorlagen. Erst wenn diese Vorlagen angenommen sind, können sie der Kammer der Pairs vorgelegt werden. — Keine Steuer kann eingeführt werden, wenn sie nicht von beiden Kammern genehmigt und vom König sanktioniert wurde. Die Grundsteuer wird nur für ein Jahr bewilligt. Die indirekten Steuern können für mehrere Jahre bewilligt werden." (Art. 35, 37, 38, 47, 48, 49.)

„Alle Gerechtigkeit geht vom König aus. Sie wird in seinem Namen verwaltet von Richtern, die er ernennt und einsetzt." (Art. 57.) „Der alte Adel nimmt seine Titel wieder an, der neue behält die seinigen. Der König macht Adelige nach Belieben, aber er bewilligt ihnen nur den Rang und die Ehren ohne jede Befreiung von den Lasten und den Pflichten der Gesellschaft." (Art. 71.)

Nun kamen die hundert Tage. Napoleon war erschöpft und das Kaiserreich reuevoll. Es hat nur noch den Zweck, „ein großes europäisches Bundessystem zu gründen", das es „als übereinstimmend mit dem Geiste des Jahrhunderts und den Fortschritten der Zivilisation förderlich angenommen hatte". Es hatte von nun an nur noch den Zweck, „das Wohlergehen Frankreichs durch Befestigung der öffentlichen Freiheit zu befördern". Es hatte auch beschlossen, „dem Volke eine Reihe von Verfügungen vorzuschlagen, welche bestimmt waren, seine konstitutionellen Handlungen zu modifizieren und zu vervollkommnen, die Rechte der Bürger mit allen Garantien zu umgeben, das Repräsentativsystem zu verwirklichen, die vermittelnden Körperschaften mit der wünschenswerten Würde und Macht zu bekleiden; mit einem Wort, den höchsten Grad von politischer Freiheit und persönlicher Sicherheit mit der Kraft und Zentralisation zu vereinigen, welche notwendig sind, der Unabhängigkeit des französischen Volkes und der Würde der Krone im Auslande Achtung zu verschaffen".

In der Zusatzakte von 1815 liegt ohne Zweifel etwas von der Charte von 1814. Es entstand eine Art Konkurrenz zwischen den Bonapartes und den Bourbonen. Aber während Ludwig XVIII. die Charte „oktroyierte“, wird von Bonaparte dem Volke „eine Reihe von Verfügungen vorgeschlagen“, und die Zusatzakte verlangt keinen Zensus, weder um Wähler, noch um wählbar zu sein. Sie behält die Kammer der Pairs bei, und die Pairswürde wird absolut erblich; der gesetzgebenden Gewalt, welche wie in der Charte, zwischen dem Kaiser und den beiden Kammern geteilt ist, „hat die Regierung das Gesetz vorzuschlagen; die Kammern können Verbesserungen vorschlagen, wenn aber diese von der Regierung nicht angenommen werden, so sind die Kammern verpflichtet, über das Gesetz so wie es vorgeschlagen wurde abzustimmen“. (Art. 2, 3, 5, 23.) Im ganzen ist die Zusatzakte weniger für das Volk, als gegen die Bourbonen geschaffen worden: Der letzte Artikel (Art. 67) beweist das: „Das französische Volk erklärt, daß es durch die Übertragung seiner Gewalten, die es gemacht hat und noch macht, nicht das Recht geben wollte oder will, die Wiedereinsetzung der Bourbonen oder irgend eines anderen Prinzen dieser Familie vorzuschlagen, selbst im Falle des Aussterbens der kaiserlichen Dynastie.“ Der Kaiser benutzt geschickt gewisse Befürchtungen, welche während der ersten Restauration sich geäußert hatten: „Das französische Volk will nicht das Recht geben, den alten Feudaladel oder die Feudalrechte und Herrenrechte wieder herzustellen, noch die Zehnten, noch irgend einen privilegierten und herrschenden Kultus, noch die Möglichkeit, die Unwiderruflichkeit des Verkaufes der Nationaldomänen anzustreiten; es untersagt der Regierung, den Kammern und allen Bürgern jeden Antrag in dieser Beziehung formell.“

Welche Eitelkeit der Regierungen, die sich selbst, und der Konstitutionen, die dieselben für ewig erklären! Drei

Monate später war der königliche Thron wieder aufgerichtet. Die Charte von 1814 trat wieder in Kraft bis zur Julirevolution (1830). Die konstitutionelle Charte vom 6. August 1830 ist selbst nur eine Kopie oder Umschreibung davon. Die bemerkenswerteste Änderung ist in dem Protokoll, welches lautet: „Louis Philipp, König der Franzosen". Eigentlich kann man sagen, es ist die Charte von 1814 „amendiert durch beide Kammern". Die ausübende Gewalt ist darin sehr vermindert, aber die gesetzgebende hat sich darin entwickelt. „Die Vorlage der Gesetze kommt dem König, der Kammer der Pairs und der Kammer der Deputierten zu." (Art. 15.) Der Artikel behielt die Pairswürde bei, wie sie die Restauration geschaffen hatte. Aber sie sollte bald durch ein spezielles Gesetz modifiziert werden. Es gab keine erbliche Pairswürde mehr. Die Würde eines Pairs von Frankreich wird auf Lebenszeit verliehen, und wenn auch die Ernennung der Pairs in unbeschränkter Anzahl durch den König verbleibt, ist er wenigstens gezwungen, sie in den vom Gesetz bestimmten Kategorien zu wählen. Louis Philipp sagte, die Charte werde zur Wahrheit werden. Sicher ist nur, daß der Text in beiden fast der gleiche ist, daß aber dennoch die Regierungen sehr verschieden waren.

Die Konstitution von 1848, welche voll von guten Absichten ist, ist sehr schlecht abgefaßt. Natürlich geht auch ihr wie den Verfassungen von 1791, von 1793 und von 1795 eine Deklaration der Rechte voraus, aber im eigentlichen Texte der Konstitution finden sich da und dort Aussprüche, welche Prinzipien einschließen, wie: „Alle öffentlichen Gewalten, welcher Art sie auch seien, gehen vom Volke aus. — Die Trennung der Gewalten ist die erste Vorbedingung einer freien Regierung." (Art. 18, 19.) „Die Souveränität liegt in der Gesamtheit der französischen Bürger. Das französische Volk überträgt die gesetzgebende Gewalt einer einzigen Ver-

sammlung, welche durch das allgemeine Wahlrecht erwählt wird (Art. 1 und 20), und die exekutive Gewalt einem Bürger, der den Titel Präsident der Republik erhält. — Der Präsident wird auf vier Jahre ernannt in geheimer Abstimmung und durch die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen mittelst des direkten Wahlrechtes aller Wähler der französischen Departements und Algiers." Er ist verantwortlich für seine Handlungen: „Jede Maßregel, durch welche er die Nationalversammlung auflöst, vertagt oder die Ausübung ihres Mandats verhindert, ist ein Verbrechen des Hochverrats. Schon dadurch allein ist der Präsident seiner Funktionen enthoben. Die Bürger sind verpflichtet, ihm den Gehorsam zu verweigern; die ausübende Gewalt geht rechtlich an die Nationalversammlung über". (Art. 43, 46, 68.) Es giebt einen Vicepräsidenten der Republik, welchen die Nationalversammlung wählt aus drei Kandidaten, die ihr der Präsident innerhalb eines Monats nach seiner Wahl vorschlägt. Ein Staatsrat wird errichtet, in welchem der Vicepräsident der Republik den Vorsitz führt. (Art. 70, 71.)

Die Konstitution, welche auf Grund der vom französischen Volke dem Präsidenten der Republik Louis Napoleon Bonaparte verliehenen Gewalten abgefaßt und am 14. Januar 1852 veröffentlicht wurde, ist im Vergleiche zum Kaiserreich dasselbe, was die Konstitution vom 22. Frimaire VIII im Vergleiche zum ersten Kaiserreiche war. Louis Napoleon hat dies selbst in einer Proklamation erklärt, in der man den Verfasser der „napoleonischen Ideen" wiedererkennt. „Ich habe mir gesagt: Da Frankreich seit 50 Jahren nur kraft der administrativen, militärischen, gerichtlichen, religiösen, finanziellen Organisation, sowie auf Grundlage des Konsulats und des Kaiserreiches fortschreitet, warum sollten wir nicht auch die politischen Institutionen jener Epoche wieder einführen?" Er kommt darauf zurück: „Man kann behaupten, daß das

Zimmerwerk unseres sozialen Gebäudes das Werk des Kaisers ist und es hat seinen Fall und drei Revolutionen überdauert.... Meine Überzeugung steht seit langem fest und darum habe ich Ihrem Urteil die wichtigsten Grundlagen einer Konstitution vorgelegt, welche der vom Jahre VIII entnommen sind." Der Präsident der Republik soll verantwortlich sein: „In diesem Lande der Zentralisation hat die öffentliche Meinung unaufhörlich dem Chef der Regierung alles berichtet, das Gute wie das Böse. Wenn man also an die Spitze einer Charte schreibt, dieser Chef sei unverantwortlich, so widerspricht das dem öffentlichen Gefühl. Es wäre das eine Fiktion, die dreimal unter dem Lärm der Revolution verschwunden ist." Dann aber wird es wirklich einen Präsidenten der Republik geben: „Da er verantwortlich ist, so muß er frei und ungehindert handeln können, daraus folgt die Verpflichtung, Minister zu haben, welche geachtete und mächtige Hilfstruppen seines Gedankens sind, welche aber nicht mehr einen verantwortlichen Rat bilden, der aus solidarischen Mitgliedern besteht und ein tägliches Hindernis für die Initiative des Staatsoberhauptes, der Ausdruck einer von den Kammern ausgehenden Politik und daher häufigen Veränderungen unterworfen ist, welche alle Folgerichtigkeit und jede Anwendung eines regelmäßigen Systems unmöglich machen. Der Präsident der Republik hat einen Rat nötig, — das wird der Staatsrat sein, welcher von nun an ein wirklicher Rat der Regierung sein wird, das erste Triebrad unserer neuen Organisation, eine Vereinigung von praktischen Männern, welche Gesetzentwürfe in speziellen Kommissionen ausarbeiten, sie bei geschlossenen Thüren oder ohne rednerische Ostentation in offener Versammlung beraten und sie dann dem gesetzgebenden Körper zur Annahme vorlegen." Dennoch wird es eine oder sogar zwei Versammlungen geben; die Kammer, der gesetzgebende Körper, erwählt durch das allgemeine Wahl-

recht und aus nur etwa 260 Mitgliedern bestehend, wird die Gesetze und Steuern bewilligen. Der gesetzgebende Körper beratet frei über das Gesetz, nimmt es an oder lehnt es ab, führt aber nicht unversehens Amendements ein, welche oft das System und die Gesamtheit des ursprünglichen Entwurfes zerstören. Noch weniger hat er jene parlamentarische Initiative, welche die Quelle ernster Mißbräuche war und jedem Abgeordneten erlaubte, bei jeder Gelegenheit sich an die Stelle der Regierung zu setzen, indem er unreife Entwürfe vorlegte. Da die Kammer nicht mehr in Gegenwart der Minister berät, und die Gesetzentwürfe durch die Redner des Staatsrates verteidigt werden, so wird keine Zeit mit leeren Interpretationen, mit frivolen Anklagen und leidenschaftlichen Streitigkeiten verloren, deren einziger Zweck es ist, die Minister zu stürzen, um ihre Stelle einzunehmen." — Dann sollte es auch einen Senat geben: „Eine andere Versammlung nimmt den Namen Senat an. Sie besteht aus Elementen, welche in jedem Lande gerechtfertigten Einfluß besitzen: Der berühmte Name, das Vermögen, das Talent und die geleisteten Dienste. Der Senat ist nicht wie die Kammer der Pairs ein bleiches Spiegelbild der Kammer der Abgeordneten, welches nach Verlauf einiger Tage dieselben Beratungen in anderem Tone wiederholt. Der Senat wird im Gegenteil jene Achtung genießen, die einer ausschließlich mit der Untersuchung großer Interessen oder mit der Anwendung großer Grundsätze beschäftigten Körperschaft zukommt. Er erfüllt im Staate die unabhängige, heilsame und konservative Rolle der alten Parlamente." Und diese Achtung wird er nicht verlieren, denn er wird niemals in einen Gerichtshof verwandelt werden. Um die Analogie mit der Konstitution des Jahres VIII noch vollständiger zu machen, wird der Präsident der Republik ebenso wie der erste Konsul auf zehn Jahre ernannt. Er hat das Recht, „durch einen geheimen, in dem Archiv des

Senates niedergelegten Aktus den Namen des Bürgers zu bezeichnen, den er im Interesse Frankreichs dem Vertrauen des Volkes empfiehlt." Er ernennt die Senatoren und kann ihnen eine Dotation von 30000 Franken bewilligen. Die Kardinäle und Marschälle sind von rechtswegen auch Senatoren. Er ernennt den Präsidenten und die Vicepräsidenten des Senats. Der Senat aber kann auch seinerseits aus der Republik das Kaiserreich machen. Die einzige Lücke, die sich in der Konstitution des 14. Januar 1852 findet, füllte der Senatuskonsult des 7. November desselben Jahres aus, ebenso wie der organische Senatuskonsult vom 28. Floréal XII die einzige Lücke in der Verfassung des Jahres VIII ausfüllte, indem er sagte: „Art. 1. Die kaiserliche Würde ist wieder hergestellt." Man weiß, wie das zweite Kaiserreich sich nach und nach den Umständen anpassen mußte, wie eine Reihe von Senatuskonsulten in der Folge seine erste Verfassung abänderte, und überhaupt, was das liberale Kaiserreich, das Kaiserreich von 1867 war im Vergleich mit dem Kaiserreich von 1852. Man weiß auch, wie das Kaiserreich fiel und wie das verwundete Frankreich nach vielen Zögerungen und Übergängen sich in die Konstitution von 1875 flüchtete, die zwölfte seit der Verfassung vom 3.—14. September 1791.

Zwölf Konstitutionen in weniger als hundert Jahren! Wie lebhaft war der Kampf! Und zwischen wem fand der Kampf statt? Zwischen Dynastien und Parteien, zwischen verschiedenen Regierungsformen, Königtum, Kaisertum, Republik? Gewiß, aber auch und noch viel mehr, zwischen zwei Gewalten, der gesetzgebenden und der ausübenden Gewalt. Die ausübende Gewalt wurde 1791 besiegt, 1793 beinahe vernichtet; 1795 nochmals besiegt, rächte sie sich im Jahre 1799, befestigte ihre Stellung 1802 und gewann 1804 eine Schlacht wie Napoleon sie gewann. Im Jahre 1814 kehrte sie zu ihrer Quelle zurück; 1815 ist sie kaum abgeschwächt, im Jahre

1830 ein wenig mehr. Im Februar 1848 wurde sie plötzlich niedergeworfen, erhob sich 1852 und siechte dann hin, verzehrt von einer geheimnisvollen langsamen Krankheit. Der Krieg gegen Deutschland versetzte ihr den letzten Stoß, und die Verfassung von 1875, besonders in der Art wie man sie auslegt und anwendet, bestätigt für jetzt den Sieg der gesetzgebenden Gewalt. Die Legislative ist bei uns die erste Gewalt des Staates geworden und droht, zu ihrem Vorteil dieselbe Verwirrung aller Gewalten wieder herzustellen, zu deren Beseitigung dieser lange Kampf gegen die Fehler und Mißbräuche der exekutiven Gewalt gekämpft worden ist.

---

## Drittes Kapitel.

### Die parlamentarische Regierung. — Das allgemeine Wahlrecht. — Vorherrschen der Legislative.

Verschiedene Arten der parlamentarischen Regierung. — Wahlsystem von 1791; gesetzgebende Nationalversammlung. — 1793; der Nationalkonvent. — Das Jahr III (1795); der Rat der Alten. — Rat der 500. — Das Jahr VIII (1799); der Erhaltungssenat. — Der gesetzgebende Körper. — Das Tribunat. — Das Jahr X (1802). — Die Kammer der Pairs; die Kammer der Abgeordneten. — 1815. — Die Kammer der Pairs; der gesetzgebende Körper. — 1830. — Die Kammer der Pairs; die Kammer der Deputierten. — 1848. — Nationalversammlung. — Das allgemeine Wahlrecht. — Trennung und Gleichgewicht der Gewalten.

Die parlamentarische Regierungsform ist das Mitarbeiten der ausübenden Gewalt in der Person eines Staatsoberhauptes oder verantwortlichen Ministers mit der gesetzgebenden Gewalt, welche von einer oder zwei Kammern repräsentiert wird, und somit lebt Frankreich seit 1789 unter der parlamentarischen Regierungsform. Was auch im übrigen die herrschende Regierungsform war, Monarchie, Kaisertum, Republik, so hat in der That seit 1789 keine dieser Formen

jemals versucht, ohne wenigstens eine permanente Kammer zu leben. Die Kammer oder die Kammern haben ohne Zweifel mehr oder weniger ausgedehnte Machtvollkommenheiten gehabt und eine mehr oder weniger große wirkliche Macht, je nachdem die Regierung monarchisch, kaiserlich oder republikanisch war, immer aber war wenigstens eine Kammer vorhanden. Die Verfassungen von 1791, 1793 und 1848 führten eine einzige Kammer ein, alle anderen aber zwei Kammern mit einem oder zwei Hilfsorganen für die Gesetzgebung: Tribunat oder Staatsrat. Der Name der ersten Kammer, der hohen Kammer hat gewechselt: Rat der Alten, Senat, Kammer der Pairs. Manchmal, z. B. unter dem ersten Kaiserreich, waren diese Kammern fast unsichtbar. Andere, der Konvent z. B., waren fast alles. Diese Kammern unterscheiden sich jedoch unter einander durch viele Merkmale, abgesehen von der Ausdehnung ihrer Gewalt. Sie sind in erster Reihe verschieden durch die Zahl ihrer Mitglieder, welche bald 500, bald 900, bald nur 260 beträgt; ferner durch die Dauer ihrer Macht, eins, zwei, drei, vier, fünf Jahre. In zweiter Reihe kommt der Unterschied in Betracht, daß die Funktionen des Gesetzgebers bald unentgeltlich, bald bezahlt sind; bald ist die Dauer der gewöhnlichen Sitzungen drei Monate, bald fünf Monate mit einer außerordentlichen Sitzung; bald sind die Gesetzgeber nicht wieder wählbar, bald sind sie es ohne Beschränkung; bald können sie nicht Minister werden, bald wird in Wirklichkeit außer ihnen niemand Minister. Worin aber die französischen Kammern seit 1789 am meisten von einander unterschieden sind, das ist die Art ihrer Wahl (dies bezieht sich zunächst nur auf die Kammer der Abgeordneten, die zweite Kammer). Die einen werden durch das allgemeine oder quasi-allgemeine Wahlrecht erwählt, aber in verschiedenen Stufen (von 1791—1814), die anderen durch das direkte allgemeine Wahlrecht (seit 1848), andere (1814—1848) durch

ein beschränktes Wahlrecht, und die Bedingungen des Wahlrechtes sind verschiedener Natur und abhängig vom Zensus, Wohnort u. s. w.

Die Verfassung von 1791 führte eine einzige Kammer ein, welche für zwei Jahre gewählt wurde und nicht aufgelöst werden konnte. Diese Kammer bestand aus 745 Mitgliedern für die 83 Departements Frankreichs, die Kolonien ungerechnet. Die Volksvertreter wurden nach den drei Proportionen gewählt, der des Gebietes, der der Bevölkerung und der der direkten Steuern; 245 für das Gebiet (drei für jedes Departement mit Ausnahme von Paris, das nur einen Abgeordneten hat), 249 nach der Bevölkerung und 249 nach den direkten Steuern. Die Volksvertretung hatte also in diesem System eine dreifache Grundlage. Die Wahl selbst wurde auf folgende Weise vorgenommen. Am ersten Sonntag des März bildeten sich in Städten und Dörfern die Urwählerversammlungen der aktiven Bürger. Um aktiver Bürger zu sein, mußte man Franzose von Geburt oder geworden und 25 Jahre alt sein, in dieser Stadt oder diesem Kanton wohnen, direkte Steuern zum Werte von mindestens drei Arbeitstagen bezahlen. Man durfte ferner kein in Lohn stehender Diener, noch als Nationalgardist eingeschrieben sein und mußte den Bürgereid geleistet haben.

Über den Urwählerversammlungen, auf der zweiten Stufe standen die Wahlversammlungen. Die Urwählerversammlungen wählten die Wahlmänner im Verhältnis zur Zahl der aktiven Bürger, welche in der Stadt oder dem Kanton wohnten: Ein Wahlmann auf hundert Bürger, zwei auf hundertfünfzig bis zweihundert u. s. w. Zur Teilnahme an einer Wahlmännerversammlung mußte man aktiver Bürger sein, und in den Städten von mehr als 6000 Einwohnern außerdem noch Eigentümer eines Grundstückes von einem Ertrag, der dem Werte von 200 Arbeitstagen gleichkam, oder Mieter eines

Hauses, dessen Einkünfte auf 150 Arbeitstage geschätzt wurden. Auf dem Lande mußte man Besitzer oder Nutznießer eines Gutes sein, dessen Ertrag auf 150 Arbeitstage geschätzt wurde, oder Pächter von Gütern, welche zum Preise von 400 Arbeitstagen*) geschätzt wurden. Wählbar waren alle Bürger, ausgenommen bei Unvereinbarkeit der Funktionen eines Volksvertreters mit anderen öffentlichen Funktionen, welche in der Verfassung aufgezählt waren. Die Vertreter waren für noch eine Sitzungsperiode wieder wählbar, dann aber erst wieder nach einem Zeitraum von zwei Jahren. Sie waren unverletzlich, außer wenn sie auf frischer That ertappt wurden.

Die Verfassungsurkunde von 1793 hält sich an das System der einzigen Kammer der Urwählerversammlungen und Wahlversammlungen. Aber die Wahlen finden nur auf Grundlage der Bevölkerung statt. Auf 40000 Einwohner wurde ein Abgeordneter gewählt; die Urwählerversammlungen bestanden aus mindestens 200 und höchstens 600 aktiven Bürgern, welche seit sechs Monaten im Kanton wohnten, und wählten „einen Wahlmann auf 200 Bürger, zwei auf 300 bis 400, drei auf 500 bis 600. Die so gewählten Wahlmänner versammeln sich zur Wahlversammlung und wählen sofort einen Abgeordneten. Jeder aktive Bürger ist wählbar. Aktiver Bürger ist jeder Franzose von 21 Jahren und jeder Ausländer, der seit einem Jahre in Frankreich wohnt, von seiner Arbeit lebt, oder ein Grundstück erwarb, oder eine Französin heiratete, oder ein Kind adoptierte, oder einen Greis ernährt und sich um die Menschheit verdient macht."

Das Wahlrecht mit zwei Stufen besteht mit einigen Varianten in Bezug auf die Bedingungen des Wahlrechtes

*) Das Original sagt: „ou métayer de biens évalués au prix de 400 journées de travail." Es ist also nicht klar, ob der Ertrag oder der ganze Wert des Gutes 400 Arbeitstagen gleichkommen müsse.
(D. Übers.)

in der Verfassung des Jahres III. Das erforderliche Alter ist 21 Jahre. Man mußte außerdem im Zivilregister verzeichnet sein, direkte Steuern zahlen, Grundsteuer oder persönliche, lesen und schreiben können, ein mechanisches Handwerk ausüben, wozu auch der Ackerbau gerechnet wurde, und nicht mit gesetzlicher Unwürdigkeit belegt sein. Dieselbe Organisation in Urwähler und Wahlmänner ist beibehalten, aber anstatt einer einzigen Kammer giebt es zwei: Der Rat der Alten und der Rat der Fünfhundert. Ebenso wie 1793 ist die Bevölkerung einzig basiert auf die Verteilung der Wohnsitze. Um in den Rat der Fünfhundert wählbar zu sein, muß man dreißig Jahre alt sein und seit zehn Jahren auf dem Gebiete der Republik wohnen. Für den Rat der Alten muß man vierzig Jahre alt sein und fünfzehn Jahre in Frankreich wohnen und dann noch eine ziemlich unerwartete Bedingung erfüllen: Man muß verheiratet oder Witwer sein.

Die Verfassung — wie soll man sie bezeichnen? — die Konsulatsverfassung vom Frimaire des Jahres III glänzt nicht durch Einfachheit, was die Wahlorganisation Frankreichs betrifft, so wenig wie der Senatuskonsult vom Thermidor des Jahres VIII, der daraus direkt und folgerichtig hervorgegangen ist. Das Volk wird in Departements und Arrondissements eingeteilt. „Die Bürger jedes Arrondissements bezeichnen durch ihre Abstimmung diejenigen von ihnen, welche sie für die Fähigsten zur Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten halten. Daraus geht eine Vertrauensliste hervor, welche eine Anzahl von Namen gleich einem Zehntel der Bürger enthält, welche daran mitzuarbeiten berechtigt sind. Aus dieser ersten kommunalen Liste sollen die öffentlichen Beamten des Arrondissements gewählt werden. Die Bürger, welche in den kommunalen Listen eines Departements stehen, wählen ebenso ein Zehntel aus diesen Listen: Dies ergiebt eine zweite Liste, die departementale genannt, aus welcher

die öffentlichen Beamten des Departements gewählt werden sollen. — Die Bürger, welche auf der departementalen Liste stehen, bezeichnen in gleicher Weise ein Zehntel derselben: Dies ergiebt eine dritte Liste, welche die Bürger dieses Departements enthält, welche zu den öffentlichen nationalen Funktionen wählbar sind."

Der Erhaltungssenat besteht aus 80 unabsetzbaren und lebenslänglichen Mitgliedern, wovon 60 am Anfang ernannt werden, die 20 anderen aber in zehn Jahren durch den Senat selbst, jährlich zwei. Der gesetzgebende Körper besteht aus 300 Abgeordneten von mindestens dreißig Jahren, von denen ein Fünftel jährlich erneuert wird. Die Senatoren erhalten ein Gehalt, das einem Zwanzigstel des Gehaltes des ersten Konsuls gleichkommt, also 25 000 Franken. Die Abgeordneten zum gesetzgebenden Körper erhalten 10 000 Franken Gehalt. Die gewöhnliche jährliche Sitzung dauert vier Monate. Die Tribunen müssen wenigstens 25 Jahre alt sein, erhalten 15 000 Franken Gehalt und sind ohne Beschränkung wieder wählbar.

Nach dem organischen Senatuskonsult vom 16. Thermidor X (4. August 1802) bildet jeder Bezirk eines Friedensgerichts eine Kantonsversammlung; jedes Gemeindearrondissement oder Distrikt einer Unterpräfektur ernennt ein Arrondissements-Wahlkomitee; jedes Departement ernennt für die Wahlen ein Departementskomitee. Die Kantonsversammlung wird gebildet durch die Bürger, die in dem Kanton wohnen, das Arrondissements-Wahlkomitee bildet sich in dem Verhältnis von einem Mitglied auf 500 Einwohner. Es besteht aus wenigstens 120 und höchstens 200 Mitgliedern. Das Departementskomitee bildet sich im Verhältnis von einem Mitglied auf 1000 Einwohner und besteht aus mindestens 200 und höchstens 300 Mitgliedern.

„Um zur Bildung der Wahlkomitees der Departements

zu gelangen", wird eine Liste der 600 Höchstbesteuerten aufgestellt; aus dieser Liste wählt die Kantonsversammlung die Mitglieder, die es in das Departementskomitee senden soll. Die Arrondissementskomitees stellen dem ersten Konsul zwei Bürger für jeden leeren Platz im Arrondissementskomitee vor. Sie stellen bei jeder Versammlung zwei Bürger vor, um auf die Liste gestellt zu werden, aus welcher die Mitglieder des Tribunatsgewählt werden sollen. Die Departementskomitees stellen dem ersten Konsul zwei Bürger vor für jeden leeren Platz im Generalrat des Departements. Sie stellen bei jeder Versammlung zwei Bürger vor, um die Liste zu bilden, nach welcher die Mitglieder des Senats ernannt werden. Die Departements- und Arrondissements-Wahlkomitees stellen jedes zwei in dem Arrondissement wohnende Bürger vor, um die Liste zu bilden, aus welcher die Mitglieder der Deputation zum gesetzgebenden Körper gewählt werden sollen. Einer dieser Bürger muß notwendig außerhalb des Komitees genommen werden, das ihn vorstellt. Der erste Konsul ernennt die Präsidenten der Wahlkomitees.

Diese Organisation vom Jahre X ist außerordentlich kompliziert; am klarsten in dem allen ist, daß die Wahlkomitees nur das Recht der Präsentation und nicht der Ernennung haben, daß der erste Konsul thut oder nahezu thun kann, was er will, und daß er sicher ist, durch die Volksvertretung nicht geniert zu werden. Das ist auch eine Konsularverfassung, bis eine kaiserliche Verfassung daraus wird.

Die Charte von 1814 behält gleichfalls zwei Kammern bei. Die erste ist die Kammer der Pairs. Die Mitglieder der königlichen Familie und die Prinzen von Geblüt sind Pairs von Reichs wegen. Der König ernennt die Pairs, welche erblich oder lebenslänglich sind. Mit 25 Jahren haben die Pairs Zutritt zu der Kammer, aber erst mit 30 Jahren haben sie eine beratende Stimme. Die Beratungen

der ersten Kammer sind geheim. Der Kanzler von Frankreich führt darin den Vorsitz. Sie kann auch als höchster Gerichtshof tagen.

Die Kammer der Abgeordneten wird auf fünf Jahre ernannt und alljährlich zu einem Fünftel erneuert. Um wählbar für die zweite Kammer zu sein, muß man 40 Jahre alt sein und 1000 Franken direkte Steuern zahlen. Um Wahlmann zu sein, genügt ein Alter von 30 Jahren und eine jährliche Steuer von 300 Franken. Die Präsidenten der Wahlkomitees werden vom König ernannt, der auch nach einer Liste von fünf Mitgliedern den Präsidenten der Kammer ernennt, wenn sie konstituiert ist. Die Sitzungen sind öffentlich, wenn nicht die Kammer bestimmt, daß sie geheim sein sollen.

Die Zusatzakte von 1815 kehrt zu einem in ziemlich liberalem Sinne verbesserten System des Jahres X zurück. Überdies entlehnte der Kaiser der Restauration, was er darin Gutes zu finden glaubte oder was er für geeignet hielt, die Gruppierung um sich her fester zu schließen. Die Arrondissements-Wahlkomitees sollen in Zukunft selbst ihren Präsidenten und Vizepräsidenten wählen. Die Kammer der Pairs ist beibehalten. Napoleon überbietet sogar Ludwig XVIII. Seine Pairswürde ist erblich.*)

Die Pairswürde sollte unter Ludwig Philipp nach 1830 nicht mehr erblich sein. Nach 1830 sollte die Kammer für

*) Ein Gesetz von 1820 änderte die Wahlgesetzgebung der Restauration ab. Sie bestimmte die Zahl der Abgeordneten auf 430, von welchen 248 durch die Arrondissementskomitees gewählt wurden, welche aus Wählern von 300 Frank direkter Steuer bestanden; 172 Abgeordnete sollten durch die Departementskomitees gewählt werden, welche aus einem Viertel der höchst besteuerten Wahlmänner des Departements bestehen. Diese sollten in beiden Komitees wählen. Daher der Name „das Gesetz mit dem doppelten Wahlrecht“.

fünf Jahre nach beschränktem Wahlrecht gewählt werden, wie in der Charte von 1814. Das erforderliche Alter, um Wahlmann zu sein, beträgt 25 Jahre, um wählbar zu sein 30 Jahre. Der Urwählerzensus ist auf 200 Frank herabgesetzt. Die Wahlmänner ernennen die Präsidenten ihrer Wahlkomitees, und der Präsident der Kammer wird von dieser selbst gewählt.

Die republikanische Verfassung von 1848 führt uns wieder zu der einzigen Kammer zurück. 750 Abgeordnete und 900 für die Kammern, welche mit der Revision der Verfassung beauftragt sind. Das Wahlrecht ist direkt und allgemein; die Abstimmung geheim; es giebt keinen Zensus; alle Franzosen können Wahlmänner sein mit 21 Jahren und sind wählbar mit 25 Jahren. Das sind die Grundlagen; weder die Verfassung vom 14. Januar noch der Senatuskonsult vom 7. November 1852 wagen sie anzurühren. Die provisorische Regierung von 1871 und die Republik von 1875 machen sich eine Ehre daraus, sie zu achten. Man streitet nur theoretisch über die Vorzüglichkeit oder Mittelmäßigkeit dieser Grundlagen: Vom praktischen Standpunkte aus bezieht sich der ganze Streit nur darauf, was besser ist, das Listenskrutinium oder die Abstimmung nach Arrondissements.

Der Wahlkörper fand sich auf diese Weise plötzlich vermehrt und nahezu fünfunddreißigmal vervielfältigt. Für die Wahlen des August des Jahres 1846, die letzten unter dem Regime des Zensus bei einer Bevölkerung von 35401761 Einwohnern, gab es nur 240983 eingeschriebene Wähler; bei den ersten Wahlen, die unter dem Regime des allgemeinen Wahlrechtes am 23. April 1848 stattfanden, gab es 8222664 eingeschriebene Wähler, während die Gesamtsumme der Bevölkerung fast dieselbe geblieben war: 35574553 Einwohner. Im ersten Fall war das Verhältnis der Eingeschriebenen zur Bevölkerung 0,68 %, im zweiten Fall 23,11 %.

So bietet das allgemeine Wahlrecht, auf welchem bei uns der Staat beruht und auf welchem mehr oder weniger überall der moderne Staat zu ruhen strebt, eine wirklich sehr breite Basis. Wenn man um jeden Preis dieses alte, vielleicht abgenutzte Bild, den Staat mit einer Pyramide zu vergleichen, beibehalten will, so muß man sagen, daß die Pyramide umgekehrt ist: Während die Augen sich früher nach dem schimmernden Gipfel richteten und die Linien sich abschwächten und verloren, je mehr man sich dem Boden näherte, erhebt sie sich jetzt vom Boden und gegen den Gipfel hin schwächen sie sich ab und verlieren sich. „Der alte Staat", sagt Bluntschli, „war von oben aus gebaut; der moderne Staat aber wird von unten auf gebaut."

In seiner Basis auf der Erde liegt seine Kraft. Daraus aber entspringt eine ernste Gefahr, wenn der Grund beweglich ist. Und wie sollte dies nicht so sein, da er aus zehn Millionen nebeneinander liegender Atome besteht, die sich dem Zufall zufolge zusammenballen in Kombinationen von einem Tag und sich am folgenden wieder trennen? Eine zweite Gefahr entspringt daraus, daß das allgemeine Wahlrecht, mit anderen Worten das Volk, für dessen Willen es als einziger und formalster Ausdruck angesehen wird, sich hauptsächlich der Macht anschließt, welche direkt aus ihm hervorgeht, an das erwählte Parlament und besonders an die Kammer der Abgeordneten. In jedem Fall und allermindestens durch eine Art von allgemeiner Zustimmung scheint man der Kammer der Abgeordneten eine Vorherrschaft de facto und de jure sowohl über die andere Kammer als über die vollziehende Gewalt zuzugestehen; daraus folgt, daß das parlamentarische Regime in Frankreich vollkommen gefälscht ist. Es ist nicht mehr das parlamentarische Regime, was wir haben, sondern die parlamentarische Regierung, was keineswegs dasselbe ist. Die parlamentarische Regierung ist zu-

gleich die Übertreibung und Ablehnung des parlamentarischen Regimes. Das parlamentarische Regime schließt in Wirklichkeit die aufrichtige Mitarbeit der verschiedenen den Staat bildenden Mächte auf gleichem Fuß in sich; die parlamentarische Regierung ist die gewöhnliche, heuchlerische Aufsaugung der verschiedenen Gewalten durch die gesetzgebende Gewalt oder durch einen Zweig derselben. Mit einem Präsidenten, der von den Kammern gewählt wird, einem Kabinett, das durch den Präsidenten gebildet wird, einem Senat, der nach einem Wahlgesetz mit zwei oder drei Stufen gewählt wird, einer einzigen Kammer, welche aus dem allgemeinen Wahlrecht hervorgeht, ist es unvermeidlich, daß diese Kammer sehr rasch die anderen Gewalten vermindert oder gar vernichtet. Sie allein ruht auf der Erde, sie allein ist unmittelbar auf die Grundlage, auf das allgemeine Wahlrecht gegründet.

Die Einführung des allgemeinen Wahlrechtes in das parlamentarische Regime giebt also noch nicht die gesuchte und ohne Zweifel unauffindbare Formel für die vollkommene Regierung oder einfacher für eine gute Regierung. Außer seinen ihm eigentümlichen Fehlern, über welche wir uns hier nicht verbreiten können, macht das allgemeine Wahlrecht die gesetzgebende Gewalt zum Herrn und die ausübende Gewalt zum Gefangenen. Wenn die ausübende Gewalt zu sehr vorherrscht, wird sie eine Tyrannei, wenn die gesetzgebende Gewalt zu sehr vorherrscht, so führt sie zu einer ihr entgegengesetzten Tyrannei oder zur Anarchie. Die Zeit wird wahrscheinlich bald kommen, wenn sie nicht schon gekommen ist, wo man gegen die gesetzgebende Gewalt denselben Grundsatz der Teilung der Gewalten anrufen muß, den man vor 100 oder 120 Jahren gegen die andere, die ausübende Gewalt anrufen mußte. Aber es wäre noch nicht genug, Vorsichtsmaßregeln gegen die neue Tyrannei zu ergreifen, gegen diese „schlafende Anarchie“, welche den Staat ruinieren würde,

und zum zweitenmal theoretisch die Gewalten zu trennen. Die Trennung und Unterscheidung der Gewalten würde nicht ausreichen; sie ist selbst nur etwas Negatives. Die positive Grundlage einer guten Politik liegt in ihrer Solidarität, ihrem Gleichgewicht, ihrer Harmonie. Ebenso wie die Teilung der Arbeit der erste und die Mitarbeit der zweite Ausdruck der ökonomischen Entwicklung ist, ebenso ist die Trennung der Gewalten der erste und die Kooperation der zweite Ausdruck der politischen Entwicklung. Eine Gesellschaft, welche weder die eine, noch die andere kennt, hat niemals politisch gelebt; wenn sie nur die erstere kennt, so beginnt sie nur zu leben; um vollkommen zu leben, muß man beide kennen.

# Drittes Buch.

# Organe und Funktionen des Staates.

## Erstes Kapitel.

### Die zentrale Regierung. — Organe der ausübenden Gewalt. — Der Präsident der Republik. — Der Ministerrat. — Die Ministerien.

Struktur der dritten Republik. — Verfassung von 1875. — Der Präsident der Republik. — Der Ministerrat. — Die Ministerien. — Die technischen Komitees.

Die in Paris am 4. September 1870 stürmisch proklamierte Republik besteht seit 1875 in gesetzlichem und organisiertem Zustande. Nachdem sie von 1870 bis 1875 provisorische Regierung gewesen, ist sie jetzt seit 1875 die definitive Regierung, soweit eine Regierung, welche sie auch sein mag, als eine definitive bezeichnet werden kann. Ihr Aussehen ist ziemlich bestimmt und ihre Struktur ziemlich eigentümlich, und es ist der Mühe wert, eine flüchtige Beschreibung davon zu geben.*) Ohne Zweifel ist nicht alles originell, noch charakteristisch in dieser Struktur; gewisse Partien derselben sind anderen Regierungsformen entnommen, aber sie erlangen dann

*) Sehr flüchtig und sehr summarisch. Es wird weniger eine Beschreibung als eine notwendigerweise unvollständige Aufzählung sein. Übrigens wird man in der Sammlung, von welcher der vorliegende Band ein Teil ist, spezielle Bände über die lokalen Institutionen, über das Recht und die Gesetzgebung, über die äußeren Beziehungen, über die Landesverteidigung, über die Kolonien u. s. w. finden.

einen gewissen Wert durch ihre Lage oder ihr Verhältnis zum Ganzen, und es ist wichtig, dieses wohl zu erkennen. Das einzige Mittel, sich genaue Rechenschaft zu geben, was vorhanden ist, was sein könnte oder sein sollte, besteht darin, die Organe der zentralen sowie der lokalen Regierung, ihre Funktionen und das Verhältnis dieser Organe zu diesen Funktionen zu untersuchen.

Die Verfassung von 1875 ist das Skelett oder das Balkenwerk der gegenwärtigen Republik. Man begreift unter dem allgemeinen Namen der Verfassung die drei konstitutionellen Gesetze vom 25. Februar 1875 über die Organisation der öffentlichen Gewalten, vom 24. Februar 1875 über die Organisation des Senats, und vom 16. Juli 1875 über die Beziehungen der öffentlichen Gewalten.

Das Oberhaupt der ausübenden Gewalt ist der Präsident der Rupublik, welcher durch die Majorität der Stimmen vom Senat und der Abgeordnetenkammer gewählt wird, welche sich zu einer Nationalversammlung vereinigen. Er wird für sieben Jahre gewählt und ist wieder wählbar.

Der Präsident hat die Initiative der Gesetzgebung zugleich mit den Mitgliedern der beiden Kammern. Er verkündet die durch beide Kammern angenommenen Gesetze; er überwacht und sichert ihre Ausführung.

Er hat das Begnadigungsrecht, er verfügt über die bewaffnete Macht, ernennt zu allen bürgerlichen und militärischen Stellen, führt den Vorsitz bei nationalen Feierlichkeiten; die Botschafter und Gesandten der fremden Mächte sind bei ihm beglaubigt.

Der Präsident der Republik kann mit Beistimmung des Senats die Kammer der Abgeordneten vor Ablauf ihres Mandats auflösen.

Im Fall der Erledigung durch Todesfall oder aus irgend einem anderen Grunde schreiten die beiden vereinigten Kammern

sofort zur Wahl eines neuen Präsidenten. In der Zwischenzeit ist der Ministerrat mit der ausübenden Gewalt bekleidet.

Der Präsident der Republik hat das Recht zur außerordentlichen Einberufung der Kammern. Er spricht durch Dekret den Schluß ihrer Sitzungsperiode aus. Er kann sie auch vertagen. Wenigstens einen Monat vor dem Ende seiner gesetzlichen Gewalt müssen die Kammern zu einer Nationalversammlung vereinigt werden, um zur Wahl des neuen Präsidenten zu schreiten. In Ermangelung einer Zusammenberufung wird diese Vereinigung von Rechts wegen am fünfzehnten Tage vor Ablauf dieser Gewalt stattfinden. Bei Todesfall oder Abdankung des Präsidenten der Republik vereinigen sich die beiden Kammern sofort aus eigener Machtvollkommenheit. Im Falle, daß die Kammer der Abgeordneten aufgelöst wäre in dem Augenblicke, wo der Sitz des Präsidenten frei wird, müssen die Wahlkomitees sofort einberufen werden, und der Senat vereinigt sich aus eigener Machtvollkommenheit.

Der Präsident der Republik verkündigt die Gesetze. In dem Zeitraume, der für die Veröffentlichung bestimmt ist, kann er von beiden Kammern eine neue Beratung verlangen, welche nicht verweigert werden kann. Er schließt und ratifiziert Verträge; er giebt den Kammern davon Nachricht, sobald das Interesse und die Sicherheit des Staates es erlauben. Jedoch die Friedensverträge, Handelsverträge und Verträge, welche die Finanzen des Staates berühren, sind erst dann definitiv, wenn sie von beiden Kammern genehmigt werden; keine Abtretung, kein Tausch, keine Annexion von Gebiet kann stattfinden außer infolge eines Gesetzes.

Der Präsident der Republik kann nicht ohne vorgängige Zustimmung der beiden Kammern Krieg erklären. Er ist nur verantwortlich im Falle von Hochverrat. Jeder seiner Akte muß durch einen Minister gegengezeichnet werden.

Die Minister sind solidarisch verantwortlich vor den Kammern für die allgemeine Politik der Regierung und persönlich verantwortlich für ihre Handlungen. Der Präsident der Republik verkehrt mit den Kammern durch Botschaften, welche einer der Minister auf der Tribüne verliest. Die Minister haben Zutritt in beide Kammern und müssen gehört werden, wenn sie es verlangen. Der Präsident der Republik kann nur durch die Kammer der Abgeordneten in Anklagezustand versetzt und nur durch den Senat gerichtet werden.

Die Minister können durch die Kammer der Abgeordneten in Anklagezustand versetzt werden für Verbrechen, die sie im Amte begangen haben. In diesem Falle werden sie durch den Senat gerichtet.

Es giebt gegenwärtig in Frankreich elf ministerielle Departements: Inneres, äußere Angelegenheiten, Justiz, Finanzen, Krieg, Marine, Unterricht, Künste und Kultus, Handel und Industrie, öffentliche Arbeiten, Landwirtschaft, Kolonien.

Einer der Minister, derjenige, dem der Präsident der Republik den Auftrag gegeben hat, das Kabinett zu bilden, übernimmt den Titel und die Funktionen eines Präsidenten des Ministerrates. Die Minister werden gewöhnlich aus dem Parlament genommen, ohne daß jedoch die Verfassung dies zur Regel macht.

Bei jedem Ministerium sind große Komitees oder große technische Kommissionen errichtet: Oberster Rat des öffentlichen Unterrichtes, oberster Rat des Handels, oberster Rat der Landwirtschaft u. s. w.

## Zweites Kapitel.

### Organe der Legislative. — Der Senat. — Die Kammer der Abgeordneten.

Zusammensetzung des Senats. — Gesetz vom 24. Februar 1875. — Gesetz vom 9. Dezember 1884. — Wahl der Senatoren. — Machtbefugnisse des Senats. — Zusammensetzung und Wahl der Kammer der Abgeordneten. — Gehälter und Unvereinbarkeiten. — Sitzungen der Kammern. — Disziplinargewalt; Unverletzlichkeit. — Wahl des Büreaus. — Innere Vorschriften. — Der Kongreß oder Nationalversammlung.

Der Senat besteht aus 300 Mitgliedern, welche von den Departements Frankreichs und von Algier, von den Kolonien Guadeloupe, Martinique, Réunion und Französisch-Indien gewählt werden. Die Zahl der Senatoren für jedes Departement wechselt von sechs (Seine) und einem einzigen (Gebiet von Belfort, Departement Algier, Oran, Konstantine und Kolonien). Das Departement Du Nord hat 8, zehn Departements haben 5, zwölf haben 4, zweiundfünfzig haben 3 und zehn haben 2 Senatoren.

Das Gesetz vom 24. Februar 1875 stellte fest, daß 75 Senatoren von den 300, welche die obere Kammer bilden, auf Lebenszeit erwählt werden sollen, das erstemal von der Nationalversammlung, und dann je nach Maßgabe der Erledigungen durch Kooptation, d. h. durch den Senat selbst. Das waren die 75 unabsetzbaren Senatoren, welche durch das Gesetz vom 9. Dezember 1884 abgeschafft wurden, welches in diesem Punkt die Verfassung revidiert hat.

Dieses Gesetz stellte eine neue Verteilung der Sitze fest: „In den Departements, wo die Zahl der Senatoren durch das gegenwärtige Gesetz vermehrt wird, erfolgt die Vermehrung je nach den Vakanzen, welche unter den unabsetzbaren Senatoren eintreten. Zu diesem Zweck wird innerhalb acht Tagen nach der Erledigung in einer öffentlichen Sitzung eine Losziehung vorgenommen, um das Departement zu be-

stimmen, das berufen wird, einen Senator zu wählen. Das so verliehene Mandat erlischt zu gleicher Zeit, wie das der anderen Senatoren aus demselben Departement.

In jedem Departement oder jeder Kolonie wird das Wahlkomitee, das die Senatoren wählt, gebildet: Erstens aus den Abgeordneten, zweitens aus den Generalräten, drittens den Arrondissementsräten, viertens aus den Abgeordneten, welche aus den Wahlmännern der Gemeinde von jedem Gemeinderat gewählt worden sind, deren Anzahl zwischen einem und dreißig wechselt, je nach der Bevölkerung der Gemeinde. Die Wahl der Senatoren erfolgt im Hauptort des Departements oder der Kolonie unter dem Vorsitz des Präsidenten des Zivilgerichtshofes. Die Wahl ist geheim und erfolgt nach dem Listenskrutinium, sobald mehr als ein Senator zu wählen ist; die notwendige Majorität ist die absolute, und mindestens ein Viertel der eingeschriebenen Wähler müssen abgestimmt haben; ist dies nicht der Fall, so wird eine zweite Wahl unter denselben Bedingungen vorgenommen und wenn notwendig eine dritte. Um wählbar zum Senat zu sein, muß man über vierzig Jahre alt sein; die Dauer des Mandats beträgt neun Jahre, aber der Senat erneuert sich um ein Drittel alle drei Jahre.

Der Senat hat unter Mitwirkung der Abgeordnetenkammer die Initiative und die Abfassung der Gesetze; nur die Finanzgesetze müssen zuerst der Kammer der Abgeordneten vorgelegt und von ihr genehmigt werden.

Die Kammer der Abgeordneten wird für vier Jahre gewählt; sie besteht aus ungefähr 580 Mitgliedern, welche direkt vom Volk in den Departements und in den Kolonien gewählt werden, im Verhältnis von einem Abgeordneten auf 100 000 Einwohner und darüber nach Bruchteilen von 100 000, welche für ein volles Hunderttausend gelten. Jeder französische Bürger ist Wähler, welcher zwanzig Jahre alt und im Besitz

der bürgerlichen und politischen Rechte ist. Die Abstimmung geschieht einnamig; jedes Arrondissement bildet wenigstens einen Wahlkreis; wenn das Arrondissement mehr als 100000 Einwohner hat, so wird es in so viel Wahlkreise geteilt, als nötig nach der Zahl seiner Bevölkerung. Die Abstimmung ist geheim, wie für die Wahl der Senatoren, und ebenso, wie für diese, ist auch hier die absolute Majorität entscheidend, wenn ein Viertel der eingeschriebenen Wähler abgestimmt hat. Hat sich kein Resultat ergeben, so wird eine zweite Wahl vorgenommen, in welcher die relative Majorität genügt.

Die Funktionen eines Senators und eines Abgeordneten berechtigen zu einem festen Gehalt von 9000 Franken jährlich. Wenn ein Abgeordneter bezahlte öffentliche Funktionen annimmt (außer denen eines Ministers oder eines Unterstaatssekretärs), oder wenn er in eine höhere Gehaltsklasse befördert wird, so verliert er seinen Sitz, kann aber wiedergewählt werden, wenn sein neues Amt nicht mit dem Mandat eines Senators oder Abgeordneten unvereinbar ist. Die Mitglieder der Famlien, welche über Frankreich geherrscht haben, sind nicht wählbar, ebenso wie Militärpersonen im aktiven Dienst; ausgenommen sind die Marschälle von Frankreich, die Admirale und die Generaloffiziere, welche ohne Altersgrenze in der ersten Sektion des Rahmens des Generalstabs gehalten werden und kein Kommando führen.

Der Senat und die Abgeordnetenkammer versammeln sich jedes Jahr am zweiten Mittwoch des Januar, wenn nicht eine frühere Einberufung durch den Präsidenten der Republik erfolgt.

Die beiden Kammern müssen wenigstens fünf Monate jedes Jahr versammelt sein. Die Sitzung der einen beginnt und endigt zu derselben Zeit, wie die der anderen. Jede Sitzung der beiden Kammern, welche außer der Zeit der gemeinschaftlichen Sitzungsperiode stattfinden sollte, ist von selbst ungültig

Die Sitzungen des Senats und der Kammer der Abgeordneten sind öffentlich. Jede der beiden Kammer ist Richter über die Wählbarkeit ihrer Mitglieder und über die Rechtmäßigkeit ihrer Wahl. Sie allein kann ihre Entlassung annehmen. Kein Mitglied der einen oder der anderen Kammer kann wegen der in Ausübung ihrer Funktionen ausgesprochenen Meinung verfolgt werden. Kein Mitglied kann während der Dauer der Sitzungsperiode verfolgt oder verhaftet werden wegen eines Verbrechens oder Vergehens, außer mit Genehmigung der Kammer, deren Mitglied es ist, und mit Ausnahme der Ergreifung auf frischer That.

Der Senat und die Kammer der Abgeordneten ernennen jedes Jahr ihre Präsidenten, Vicepräsidenten und Sekretäre.

Für die Vorbereitung der Gesetzesvorlagen verteilt sich jede Versammlung alle Monate in Büreaus. Die Büreaus untersuchen für sich jede Vorlage und bezeichnen einen Bevollmächtigten für jedes Büreau, welche die spezielle Kommission bilden, die darüber Bericht abzustatten hat. Dann erfolgt die Beratung im Plenum und die Abstimmung.

Was die Revision der Verfassungsgesetze betrifft, so haben die Kammern das Recht, durch besondere Beschlüsse nach absoluter Majorität der Stimmen, zufolge ihrer eigenen Initiative oder auf Verlangen des Präsidenten der Republik, zu erklären, daß Veranlassung sei, dazu zu schreiten. Wenn beide Kammern in dieser Erklärung übereinstimmen, so vereinigen sie sich zu einer Plenarsitzung und beschließen nach absoluter Majorität über den Wortlaut der Abänderungen.

Gewöhnlich sind die Sitzungen beider Kammern getrennt; aber sie vereinigen sich zu einer Versammlung, genannt Nationalversammlung oder Kongreß, wenn es sich darum handelt, einen Teil der Verfassung abzuändern oder einen Präsidenten der Republik zu wählen. Das Büreau des

Senats bildet von rechtswegen das Büreau der Nationalversammlung, deren Sitzung in Versailles stattfindet.

---

## Drittes Kapitel.

### Gemischte oder vermittelnde Organe. — Der Staatsrat. — Der Rechnungshof. — Der hohe Justizhof. — Der Kompetenzgerichtshof.

Was gemischte Organe sind. — Zusammensetzung des Staatsrates — Ernennung der Mitglieder des Staatsrates. — Gesetzgebende Befugnisse. — Befugnisse auf dem Gebiete der Verwaltungsjustiz. — Teilung des Staatsrates in Sektionen. — Zusammensetzung des Rechnungshofes. — Einteilung des Rechnungshofes in Kammern. — Befugnisse des Rechnungshofes. — Generalerklärungen des Richtigbefindens. — Jährlicher Bericht über die Arbeiten des Rechnungshofes. — Höchste Instanz. — Appellationsinstanz in Sachen des öffentlichen Rechnungswesens. — Der Senat als höchster Gerichtshof. — Verfahren des höchsten Gerichtshofes. — Zusammensetzung des Kompetenzgerichtshofes. — Befugnisse des Kompetenzgerichtshofes. — Prozedur des Tribunals.

Zwischen den verschiedenen Gewalten, der ausübenden und der gesetzgebenden, wie auch zwischen diesen und der rechtsprechenden Gewalt, stehen einige Behörden, einige Organe, welche mit der einen und anderen in Beziehung stehen, ohne eigentlich zu der einen oder anderen zu gehören. Das ist der Staatsrat (Conseil d'État), welcher sowohl die legislative als die rechtsprechende Gewalt berührt und ein Werkzeug zur Ausarbeitung und Auslegung verschiedener Gesetze ist, sowie die höchste administrative Jurisdiktion hat, ferner der Rechnungshof (la Cour des Comptes), welcher alle öffentlichen Ausgaben kontrolliert und so die Exekutive berührt, welcher außerdem auch darüber wacht, daß die Ausgaben den Beschlüssen der Kammer gemäß erfolgen, und dadurch die gesetzgebende Gewalt berührt — außerdem aber in Bezug auf die Finanzen die höchste Jurisdiktion hat; ferner der hohe

Justizhof (la Haute Cour de Justice), welcher seinem Ursprunge zufolge nichts anderes ist als ein zu speziellen Zwecken umgeformter Senat, der direkt von der Legislative ausgeht und als höchste Instanz für politische Verbrechen sich in diesem Punkte der rechtsprechenden Gewalt nähert; endlich der Kompetenzgerichtshof (le Tribunal des Conflits), welcher die Kompetenzstreitigkeiten zu regeln und zu entscheiden hat, die sich zwischen der Verwaltung und der Justiz erheben können, er rekrutiert sich aus dem Staatsrat und dem Kassationshofe; den Vorsitz führt der Groß-Siegelbewahrer (le Garde des Sceaux); demzufolge berührt der Kompetenzgerichtshof auf allen Seiten die ausübende und die richterliche Gewalt. Zur bequemeren Einteilung kann man sie auch vermittelnde oder gemischte Organe nennen.

Der Staatsrat*) besteht erstens aus 32 Staatsräten im gewöhnlichen Dienst, zweitens aus 18 Räten im außerordentlichen Dienst, drittens aus 30 Berichterstattern über die Bittschriften (maîtres des requêtes) und viertens aus 36 Beisitzern, nämlich 12 erster Klasse und 24 zweiter Klasse. Ein Generalsekretär steht an der Spitze der Büreaus des Staatsrates und hat den Rang und Titel eines maître des requêtes (Berichterstatter über die Bittschriften).

Die Mitglieder des Staatsrates werden vom Präsidenten der Republik ernannt. Die Minister haben Rang und Sitz in der allgemeinen Versammlung des Staatsrates. Jeder von ihnen hat eine beschließende Stimme in nicht streitigen Sachen für solche Angelegenheiten, die sein Ministerium be-

*) Der Staatsrat und der Rechnungshof haben beide eine zu lange Geschichte, um sie hier auch nur im Umriß zu wiederholen. Man kann mit Nutzen das Dictionnaire des Institutions von Chéruel nachlesen (Conseil d'État und Chambre des comptes), sowie das sehr interessante Buch von Léon Aucoc: Le conseil d'État avant et depuis 1789, ses transformations, ses travaux et son personnel.

treffen — der Siegelbewahrer hat eine beschließende Stimme, so oft er den Vorsitz führt, sei es in der allgemeinen Versammlung, sei es in den Sektionen.

Der Siegelbewahrer (Justizminister) führt von Rechts wegen den Vorsitz im Staatsrat. Ein Vicepräsident wird von dem Präsidenten der Republik ernannt und unter den Räten im gewöhnlichen Dienst gewählt.

Der Staatsrat giebt seine Ansichten ab: 1. über die Entwürfe von parlamentarischer Initiative, welche eine der Kammern, der Senat oder die Kammer der Abgeordneten, ihm zuweist; 2. über die Gesetzentwürfe, welche von der Regierung vorbereitet wurden und welche ein Dekret befiehlt, dem Staatsrate vorzulegen; 3. über die Entwürfe von Dekreten und überhaupt über alle Fragen, die ihm vom Präsidenten der Republik oder von den Ministern zugewiesen werden. Er hat darauf seine Ansicht abzugeben über die Reglements der öffentlichen Verwaltung und über die Dekrete in Form von Verwaltungsreglements. Staatsräte können von der Regierung beauftragt werden, vor der Versammlung die Gesetzentwürfe zu verteidigen, welche dem Staatsrate vorgelegt worden waren.

Der Staatsrat entscheidet über die Reklamationen, zu welchen die Wahl der Generalräte und der Stadträte Veranlassung giebt; er untersucht die Berufungen gegen die Entscheidungen der Präfekturräte in Bezug auf die Senatswahlen, sowie die Proteste in Bezug auf die Wahl der Abgeordneten der Stadträte. Er bestimmt über die Anwendung der erlassenen Verfügungen gegen die Mitglieder der Generalräte, der Arrondissementsräte und der Stadträte, welche sich weigern, gewisse Funktionen zu erfüllen; über die Fälle von Aufhebung der Beschlüsse der Generalräte oder der Departementskommissionen; über die Berufungen wegen Inkompetenz, Machtüberschreitung oder Gesetzverletzung gegen die Entscheidungen der Revisions-

räte (conseils de revision); über eingeleitete Untersuchungen in Bezug auf große öffentliche Arbeiten.

Der Staatsrat entscheidet an höchster Stelle über die Rekurse in Kompetenzkonflikten (matière contentieuse administrative) und über die Nichtigkeitsklagen (demande d'annulation) wegen Überschreitung der Befugnisse gegen die Akte der verschiedenen Verwaltungsbehörden.

Die Gesetzentwürfe, welche dem Staatsrat durch die Kammern oder die Regierung zugewiesen werden und die Angelegenheiten, welche den Ressorts der verschiedenen Ministerien angehören, werden unter die fünf folgenden Sektionen verteilt:

1. Sektion der Gesetzgebung, der Justiz und der auswärtigen Angelegenheiten; 2. Sektion der Streitsachen; 3. Sektion des Innern, des Kultus, des Unterrichts und der schönen Künste; 4. Sektion der Finanzen, des Krieges, der Marine und der Kolonien; 5. Sektion der öffentlichen Arbeiten, der Landwirtschaft, des Handels, der Industrie und der Posten und Telegraphen. Das Gesetz von 1872, das den Staatsrat reorganisiert, regelt außerdem das Verfahren für die Beurteilung der Kompetenzsachen und für die Generalversammlungen des Staatsrates. Das Gesetz vom 26. Oktober 1888 sagt: „Wenn die Bedürfnisse des Dienstes es verlangen, so wird durch Dekret im Staatsrate eine zeitweilige Sektion gebildet, welche bei der Beurteilung der Wahlangelegenheiten und der direkten Steuern oder assimilierten Taxen mitwirken wird."

Die Mitglieder des Staatsrates rangieren bei Zeremonien unmittelbar nach denen des Senats und der Kammer der Abgeordneten.

Der Rechnungshof (la Cour des Comptes) besteht aus 1 ersten Präsidenten, 3 Kammerpräsidenten (présidents de chambre), 18 Räten erster Klasse (conseillers-maîtres), 26

vortragenden Räten erster Klasse (conseillers-référendaires de première classe), 60 vortragenden Räten (conseillers-référendaires de seconde classe), 1 Generalprokurator (procureur général), 1 Generaladvokaten (avocat général) und 1 Oberaktuar (greffier en chef).

Das Personal des Rechnungshofes wird in drei Kammern eingeteilt. Jede dieser Kammern wird von einem Präsidenten und sechs Räten erster Klasse unter Beiordnung von Referendaren gebildet. Wenn nötig, vereinigen sich die drei Kammern zu einer Plenarsitzung (chambre du conseil). In einer Plenarsitzung wird z. B. der Bericht zur Generalerklärung des Richtigbefindens und der öffentliche Bericht beraten.

Die Befugnisse des Rechnungshofes erstrecken sich auf das ganze öffentliche Rechnungswesen. Er giebt sein Gutachten über die Rechnungsführung des Staatsschatzes ab (Generalschatzmeister (trésoriers-généraux), Steuereinnehmer (receveurs particuliers), Zollverwaltungen (douanes) u. s. w.), sowie über das Rechnungswesen der speziellen Ausgaben des Staates (Buchhalter (agents comptables) der verschiedenen Dienste, Depotkassen (caisses de dépots et consignations), Ökonomiewesen der Gymnasien u. s. w.); über die speziellen und lokalen Buchführungen (Gemeindesteuereinnehmer, Hospitäler, Wohlthätigkeitsanstalten); über das Rechnungswesen der dem Urteile des Rechnungshofes unterliegenden Angelegenheiten (indirekte Steuern, Sporteln, Magazinverwalter u. s. w.); über das Rechnungswesen der der Kontrolle des Rechnungshofes unterworfenen Angelegenheiten (Dienst der verschiedenen Ministerien; Krieg: Lebensmittel, Hospitäler; Inneres: Gefängnisse, Arrestlokale u. s. w.; Landwirtschaft und Handel: Berufsschulen, Material der Posten und Telegraphen).

Der Rechnungshof giebt alljährlich zwei allgemeine Erklärungen des Richtigbefindens ab; die eine über die Operationen des Jahres, welche mit der Hauptabrechnung der

Finanzverwaltung verglichen wurde; die andere über die Ausführungsresultate, welche nach den Rechenschaftsberichten jedes einzelnen Ministeriums festgestellt wurden. Diese Erklärungen werden in feierlicher und öffentlicher Sitzung verlesen.

Jährlich erstattet der Rechnungshof dem Präsidenten der Republik einen allgemeinen Bericht über seine Arbeiten des verflossenen Jahres.

Der Rechnungshof beurteilt in erster und letzter Instanz alle Rechnungsabteilungen des Staates, sowie die der Gemeinden, der Wohlthätigkeitsanstalten, der konzessionierten Gesellschaften u. s. w., deren Einnahme 30 000 Franken jährlich überschreitet.

Der Rechnungshof entscheidet als Appelationsinstanz in den Einreden, welche gegen die Verfügungen der Präfekturräte über die Rechnungen der Gemeindesteuereinnehmer, Wohlthätigkeitsanstalten und Gesellschaften, deren Einnahmen 30 000 Franken jährlich nicht erreichen, erhoben werden.

Die Verfügungen des Rechnungshofes sind vollstreckbar. Sie können nur vor dem Staatsrat angegriffen werden wegen Verletzung der Form oder des Gesetzes. Der Staatsrat bestimmt in diesem Fall nicht als Appellationsgerichtshof, da der Rechnungshof souveräne Jurisdiktion hat, sondern als Kassationshof, der nicht die Sachen selbst zu beurteilen hat.*)

In gewöhnlichen Zeiten giebt es keinen höchsten Gerichtshof (Haute cour de justice). Er wird nur bei Ausnahmszuständen gebildet, dann ist es der Senat, der höchster Gerichtshof wird, wie die Kammer der Pairs unter der Restauration und der Julimonarchie. Das Verfassungsgesetz vom 24. Februar 1875 sagt in der That in seinem Artikel 9:

---

*) Maurice Block: Dictionnaire de l'administration française unter dem Wort: Cour des comptes.

„Der Senat kann als höchster Gerichtshof konstituiert werden, um den Präsidenten der Republik, oder die Minister abzuurteilen und um zu erkennen über Anschläge gegen Sicherheit des Staates.“

Der Senat als höchster Gerichtshof kann Sitzungen abhalten, ohne daß die Kammer der Abgeordneten versammelt ist. Dann aber hat er nur gerichtliche Funktionen zu erfüllen.

Wenn es sich darum handelt, eine Person wegen eines Anschlages auf die Sicherheit des Staates abzuurteilen, so wird der Senat durch ein Dekret des Präsidenten der Republik, das im Ministerrat erlassen wird, als höchster Gerichtshof konstituiert.

Während die Untersuchung durch die gewöhnliche Justiz begonnen wird, kann das Dekret zur Berufung des Senats bis zu dem Verweisungsurteil erlassen werden. Wenn der Senat sich als höchster Gerichtshof konstituiert, bezeichnet er die Stadt und das Lokal, wo er seine Sitzungen halten wird. Das Gesetz vom 10. April 1889 hat die zu verfolgende Prozedur vor dem höchsten Gerichtshof festgesetzt, der sich an diesem Datum zum ersten- und einzigenmal seit 1875 versammelt hat.

Das Tribunal des conflits, das Kompetenzgericht, wird nach dem Artikel 25 des Gesetzes vom 24. Mai 1872 zusammengesetzt aus: Erstens, dem Großsiegelbewahrer als Präsidenten, zweitens, drei Staatsräten im gewöhnlichen Dienst, welche durch die wirklichen Staatsräte (conseillers en service ordinaire) erwählt werden; drittens, aus drei Räten am Kassationshof, welche von ihren Kollegen ernannt werden; viertens, aus zwei Mitgliedern und zwei Ersatzmännern, welche von der Majorität der anderen oben bezeichneten Richter erwählt werden.

Die Mitglieder des Kompetenzgerichtshofes werden alle drei Jahre neugewählt und sind ohne Begrenzung wieder-

wählbar. Die Minister haben das Recht, vor dem Kompetenzgerichtshof die Herausgabe der Sachen zu verlangen, welche bei der Sektion für Streitsachen anhängig gemacht wurden und nicht zu den Verwaltungs-Streitsachen gehören. — Aber sie können vor dieser Jurisdiktion nur einkommen, nachdem die Sektion für Streitsachen sich geweigert hat, dem Verlangen der Revendikation zu entsprechen, das ihr zuvor mitgeteilt werden muß.

Die Entscheidungen des Kompetenzgerichtshofes können nur gefaßt werden nach einem geschriebenen Bericht, welcher von einem der Mitglieder des Tribunals abgefaßt wird, und nach Empfang der Schlußanträge der Staatsanwaltschaft (ministère public).

Die Funktionen des Berichterstatters werden wechselweise einem Staatsrat und einem Mitglied des Kassationsgerichtshofes übertragen, ohne daß diese Ordnung umgekehrt werden kann.

Die Funktionen des Staatsanwalts werden von zwei Kommissären der Regierung erfüllt, welche alljährlich vom Präsidenten der Republik erwählt werden, der eine unter den Berichterstattern über die Bittschriften im Staatsrat, der andere unter den Mitgliedern des Kassationsgerichtshofes.

Die Entscheidungen des Kompetenzgerichtshofes beginnen mit folgender Formel: „Im Namen des französischen Volkes, das Tribunal des conflits.“ Sie können nicht angegriffen werden.*)

*) Gesetz vom 4. Februar 1850, Art. 4, 5, 6, 7, Reglement vom 28. Oktober 1849, Art. 4—10.

## Viertes Kapitel.

### Die lokale Regierung. — Die Verwaltung. — 1. Das Departement. — Die Präfekturen. — Die Präfekturkonseils. — Generalräte. — Departementskommissionen.

Definition der Verwaltung der lokalen Regierung. — 87 Departements. — Der Präfekt. — Die Präfekturkonseils; ihre Befugnisse. — Befugnisse der Generalräte. — Eventuelle Rolle der Generalräte. — Departementskommissionen.

Neben oder unter der Zentralregierung steht die Lokalregierung. Die Zentralregierung besteht durch sich selbst, die Lokalregierung aber nur durch die Zentralregierung; die Zentralregierung regiert, die Lokalregierung verwaltet; daher nennt man sie auch zumeist die Verwaltung (l'administration). „Die Verwaltung", sagt Guizot,*) „besteht aus einer Gesamtheit aus Mitteln, welche bestimmt sind, so schnell und so sicher als möglich den Willen der Zentralgewalt in allen Teilen der Gesellschaft zur Ausführung zu bringen und zur Zentralgewalt unter denselben Bedingungen die Kräfte der Gesellschaft an Menschen oder an Geld zurückzuführen". Die Finanzen, die Justiz, das Heer, die Marine, der Handel, die Industrie, die Landwirtschaft, und in der geistlichen Ordnung der öffentliche Unterricht, die Beziehungen der zeitlichen und der geistigen Gewalten, die Wissenschaften und Künste, sind in einem noch zu suchenden Maße abhängig von der öffentlichen Verwaltung.**)

Das Departement ist in Frankreich der Sitz der lokalen Regierung. Man zählt 87 Departements, welche wieder in Arrondissements, Kantone und Gemeinden zerfallen.***) Es

---

*) Histoire de la civilisation en Europe.

**) Chéruel: Dictionnaire historique des institutions, moeurs et coutumes de la France.

***) Die konstituierende Versammlung hat Frankreich in 83 Departements eingeteilt, welche in Distrikte, Kantone und Gemeinden (muni-

giebt in jedem Departement zwei Arten von Autoritäten, erstens diejenigen, welche von der zentralen Gewalt abgeordnet wurden, zweitens die Vertreter der Interessen des Departements, welche von den Wählern ernannt wurden.

Die Departemensverwaltung besteht also aus einem Präfekten (préfet), welcher vom Präsidenten der Republik ernannt wird und im Hauptorte des Departements wohnt, welcher die Zentralgewalt vertritt und über die verschiedenen Lokalverwaltungen sehr ausgedehnte Aufsichtsrechte besitzt; zweitens, aus einem Präfekturkonseil (conseil de préfecture), dessen Mitglieder gleichfalls vom Präsidenten der Republik ernannt werden.

Die Präfekturkonseils sind vor allem Verwaltungsgerichtshöfe, welche Streitfragen in Betreff der Steuern, der öffentlichen Arbeiten, der öffentlichen Domänen, der Kommunalverwaltung, des Wahlrechts u. s. w. beurteilen, vorbehältlich der Appellation an den Staatsrat. Der Präfekt ist verpflichtet, die Ansicht des Konseils unter gewissen Umständen einzuholen, z. B. über die Reklamationen in Bezug auf den Kataster, sowie bei der Konzessionierung von gesundheitsschädlichen Etablissements u. s. w. Der Generalsekretär der Präfektur erfüllt bei dem Konseil, wenn er als Verwaltungsgerichtshof versammelt ist, die Funktionen des öffentlichen Anwalts oder eines Kommissärs der Regierung.

---

cipalités) zerfielen. Später wurde die Zahl der Departements auf 89 erhoben. Im System der konstituierenden Versammlung ging alle Verwaltung vom Volke aus, also wurden die directoires de département (Departemensdirektionen) durch die Wahlversammlungen des Departements ernannt. Ein Departementskonseil, welcher gleichfalls durch die Wählerversammlungen ernannt wurde, überwachte das Direktorium des Departements. Die Schwäche der Gewalt, welche der Wahl überliefert war, brachte überall eine große Unordnung hervor, und der erste Konsul mußte durch das Gesetz vom 17. Februar 1800 (28. Pluviôse VIII) die Departementsverwaltung reorganisieren. Cheruél, Dictionnaire u. s. w.

Die Interessen des Departements haben übrigens in dem Generalrat (Conseil général) ihre erwählten Vertreter. Der Generalrat wird durch die Einwohner des Departements durch das direkte Wahlrecht ernannt, im Verhältnis von einem Mitgliede für jeden Kanton.*) Er hat die Steuern auf die Arrondissements zu verteilen, die nötigen Mittel für die Ausgaben des Departemens zu bewilligen, der Präfekturverwaltung und durch diese der Regierung die Bedürfnisse und Wünsche des Landes bekannt zu geben. Er muß wenigstens einmal im Jahre versammelt werden (in der üblichen Praxis wird er zweimal versammelt, im April und im August). Jedes Jahr erhält er einen Bericht vom Präfekten und kontrolliert seine Führung der Verwaltung.

Das sind die gewöhnlichen und besonderen Befugnisse der Generalräte. Aber sie haben noch andere und können auch außerordentliche Befugnisse haben. Man weiß, daß die Mitglieder der Generalräte von Rechts wegen Wähler für die Senatswahlen sind. Das Gesetz vom 15. Februar 1872 erteilt ihnen noch eine offizielle Rolle in Fällen, welche vielleicht niemals vorkommen, die man aber dennoch vorsehen mußte.

„Wenn die Nationalversammlung und diejenigen, die ihr folgen," sagt das Gesetz, „ungesetzmäßigerweise aufgelöst oder verhindert werden würde, sich zu versammeln, so versammeln sich sofort die Generalräte aus eigener Machtvollkommenheit und ohne daß eine spezielle Einberufung nötig wäre, im Hauptorte jedes Departements. Eine Versammlung, welche aus zwei von jedem Generalrat in geheimer Sitzung erwählten Delegierten gebildet wird, versammelt sich an dem Orte, wohin die Mitglieder der legalen Regierung und die Abgeordneten sich begeben haben, die sich der Gewalt entziehen konnten.... Diese Versammlung ist verpflichtet, für ganz Frankreich die

*) Vergl. die Gesetze vom 10. August 1871 und vom 31. Juli 1875.

für die Erhaltung der Ordnung nötigen Maßregeln zu ergreifen und besonders diejenigen, welche den Zweck haben, der Nationalversammlung ihre volle Unabhängigkeit wiederzugeben, sowie die Ausübung ihrer Rechte zu sichern. Sie sorgt provisorisch für die Verwaltung des Landes. Sie muß sich sogleich auflösen, sobald die Nationalversammlung sich wieder gebildet hat, durch die Vereinigung der Mehrzahl ihrer Mitglieder auf irgend einem Punkte des Gebiets."

„Die Entscheidungen der Versammlung der Delegierten müssen unter Strafe des Hochverrates von allen Beamten der Regierung und Kommandierenden der bewaffneten Macht ausgeführt werden."

In der Zwischenzeit zwischen ihren Sitzungen können die Generalräte zu jeder Stunde sich beim Präfekten oder der Regierung Gehör verschaffen mittelst einer Art von Sektion oder permanenter Delegation, welche man das comité départemental oder die commission départementale nennt.

### 2. Das Arrondissement. — Unterpräfektur. — Arrondissementsräte.

Der Unterpräfekt (Sous-préfet) ist im Arrondissement und unter dem Befehl des Präfekten beinahe dasselbe, was der Präfekt für das ganze Departement ist. Er hat keinen Konseil oder Verwaltungsgerichtshof bei sich, der dem Präfekturrat entspricht. Aber ein erwählter Rat, der Arrondissementsrat (conseil d'arrondissement) entspricht dem erwählten Departementalrat oder Generalrat.*) Der Arrondissementsrat rekrutiert sich wie der Generalrat im Verhältnis von einem Mitglied für jeden Kanton; wie die Generalräte, sind auch die Arrondissementsräte aus eigenem Recht Wähler bei den Senatswahlen.

---

*) Gesetz vom 22. Juni 1833, Dekret vom 3. Juli 1848.

Das Arrondissement oder die Unterpräfektur führte früher ein thätiges Leben und war wirklich ein Mittelpunkt der Verwaltung. Seit die Verkehrsmittel sich vervielfältigt haben und zugleich leichter, schneller und billiger geworden sind, scheint es, daß das Leben nach und nach sich aus demselben zurückzieht zu gunsten der Präfektur, des Hauptortes des Departements, wo die Geschäfte immer schneller erledigt werden.

### 3. Der Kanton.

Was von dem Arrondissement gesagt ist, gilt noch mehr von dem Kanton. Man kann von ihm sagen, daß er ein totes Organ ist. Er hat vielleicht noch ein scheinbares Leben beibehalten, weil er bei der Wahl des Generalrates und des Arrondissementsrates als Basis dient und weil er der Sitz eines Friedensrichters, einer Steuererhebung und einer Einnahme für indirekte Steuern, sowie der Sitz eines Notars, eines Gerichtsvollziehers, eines Aktuars (greffier) und einer Gensdarmeriebrigade ist. Im Kanton wird von den Militärpflichtigen das Los gezogen und die Besichtigung derselben vorgenommen. Hier bestehen auch die Kinder der Elementarschulen vor der Kantons-Delegation das Examen für das Studienzeugnis. Aber für viele ist das die einzige Veranlassung, sich dorthin zu begeben, und mehr und mehr erlischt das Leben des Kantons.

### 4. Die Gemeinde (commune). — Die Maires. — Die Gemeinderäte (conseils municipaux).*)

Die erwählten Maires. — Gemeindeorganisation von Paris. — Ähnlichkeit der Struktur zwischen der Gemeinde und dem Staat.

Die Gemeinde ist das letzte und kleinste Organ des öffentlichen oder administrativen Lebens Frankreichs. In

*) „Das Gesetz vom 14. Dezember 1879 bezeichnet mit dem Namen municipalité die Gesamtheit der Gemeindebeamten, welche der Ver-

jeder Gemeinde giebt es einen oder mehrere Adjunkten und einen Gemeinderat (conseil municipal). Dieser wird durch allgemeines direktes Wahlrecht und im Listenskrutinium von allen Einwohnern der Gemeinde, welche im Besitz der bürgerlichen und politischen Rechte sind, erwählt. Der Maire und seine Adjunkten (adjoints) werden von dem so gewählten Gemeinderat ernannt.*) Paris allein hat ein besonderes Regime. Die Stadträte daselbst werden durch Einzelskrutinium erwählt, einer für jedes Stadtviertel. Die Stadt ist in 20 Arrondissements geteilt; an der Spitze jedes derselben steht ein Maire und drei oder vier Adjunkten, welche von der

waltung einer Gemeinde vorgesetzt sind. In der Folge sagte man in demselben Sinn „corps municipal". Die Gemeindebehörden, welche 1789 aufgestellt wurden, teilten sich in den Rat und das Bureau. Das Bureau, das die ausübende Gewalt hatte, bestand aus einem Drittel der Gemeindebeamten unter dem Vorsitz des Maire; die beiden anderen Drittel bildeten den Rat. Bei wichtigen Angelegenheiten wurde ihnen eine gewisse Anzahl von Bürgern beigeordnet, um den Generalrat der Gemeinde zu bilden. Sie wurden alle durch die aktiven Bürger erwählt. In jeder Gemeinde gab es einen procureur, welche die Interessen der Gemeinde zu verteidigen hatte. Die Konstitution des Direktoriums oder die Verfassung des Jahres III (1795) konzentrierte die Gemeindebehörden in den Kantonen. Mehrere Gemeinden wurden vereinigt, um einen Gemeindebezirk (municipalité) zu bilden; jede Gemeinde hatte darin ihren Vertreter. Im Jahre 1800 wurden diese Kantonsbezirke (municipalités cantonales) aufgehoben; es gab wieder eine Gemeindeobrigkeit (municipalité) in jeder Gemeinde mit einem Maire, einem Adjunkten des Maires und einem Gemeinderate. Aber diese Gemeindebeamten wurden vom ersten Konsul ernannt. Ebenso war es unter dem Kaiserreich und der Restauration. Das Gesetz vom 21. März 1831 stellt die Wählbarkeit für die Mitglieder der Gemeindebehörden wieder her, von welchen der Präfekt oder das Staatsoberhaupt je nach der Wichtigkeit der Stadt den Maire und seinen Adjunkten zu wählen hatten." Chéruel, Dictionnaire historique des institutions, mœurs et coutumes de la France, unter dem Wort municipalité.

*) Gesetz vom 5. April 1884.

Regierung ernannt werden, mit rein administrativen Befugnissen. Es giebt keinen Maire von Paris. Der Seinepräfekt und der Polizeipräfekt haben jeder einen Teil der Funktionen desselben. In allen anderen Gemeinden Frankreichs ist der Maire Zivilbeamter und Polizeibeamter. Die Adjunkten unterstützen und ersetzen ihn, wenn er abwesend ist. Der Stadtrat kontrolliert seine Geschäftsführung und bewilligt die nötigen Mittel für die Ausgaben der Gemeinde.

Der Maire ist der Zentralgewalt und dem Präfekten, dem Abgeordneten dieser Gewalt gegenüber, der Vertreter seiner Gemeinde; er ist auch gegenüber ihrer eigenen Verwaltung der Vertreter der Zentralgewalt. Er ist der Bindestrich zwischen seiner Gemeinde und dem Staat. Durch ihn, das kleinste Organ des nationalen Lebens in Frankreich, ist die Gemeinde mit dem Hauptorgan, dem Kopf und dem Herzen, dem Staat, verbunden. Beide gleichen sich übrigens in ihrer inneren Struktur, und die Gemeinde ist nach dem Vorbilde des Staates geschaffen, oder der Staat nach dem Vorbilde der Gemeinde. Im Staate liegt die Zentralgewalt, das nationale Leben, in seiner ganzen Kraft; in der Gemeinde liegt die Lokalverwaltung, die Quelle des nationalen Lebens; das Departement ist ein Übergangs- und Vermittelungsorgan; die anderen Organe, das Arrondissement, der Kanton, sind geschwächt und mehr als halb leblos.

---

## Fünftes Kapitel.

### Die Justizgewalt. — Der Kassationshof. — Der Appellationshof. — Gerichte der ersten Instanz. — Friedensgerichte. — Handelsgerichte. — Schiedsmänner.

Zusammensetzung und Befugnisse des Kassationshofes. — Die Zivilgerichtsbarkeit hat drei Stufen. — 26 Appellationsgerichte. — Kompe-

tenz der Gerichte der ersten Instanz. — Zuchtpolizeigericht. — Kriminaljustiz, Geschworenengerichte. — Patriarchalische Justiz. Schiedsgericht und einfache Polizei. — Besondere Gerichtsbarkeiten. — Wahl und Befugnisse der Handelsgerichte. — Wahl und Prozeßordnung der Schiedsgerichte. — Kriegsgerichte. — Für alles Übrige ein einziges Gesetz, eine einzige Justiz.

An der Spitze der juristischen Hierarchie, der höchsten Auslegerin des Gesetzes und Hüterin der gesetzlichen Formen, steht der Kassationshof (cour de cassation), welcher früher „tribunal de cassation" genannt wurde.*) Seit mehr als einem Jahrhundert, seit er errichtet wurde, hat der Kassationshof nicht aufgehört, die Einheit in der Jurisprudenz zu erhalten, und ebenso wie das Gesetz ein einziges ist, giebt es auch in Frankreich nur einen einzigen Kassationshof. Er hat das Recht, alle Urteile zu revidieren, und kann sie wegen Mißbrauchs der Gewalt, Verletzung oder falscher Anwendung der Gesetze kassieren. Der Kassationshof beurteilt nicht die Sache von Grund aus. Er beschränkt sich darauf, zu sagen, daß das Gesetz in dieser oder in jener Weise gut oder schlecht angewendet sei, daß die gesetzlichen Formen beachtet worden seien oder nicht. Er teilt sich in drei Kammern: Kammer der Bittschriften, Zivilkammer, Kriminalkammer; jede von ihnen hat einen Präsidenten. Der Kassationshof hat ferner einen ersten Präsidenten und einen Generalprokureur, der durch mehrere Generaladvokaten (avocats généraux) und Substitute unterstützt wird, welche mit ihm das Parquet bilden. Unter dem Kassationshofe giebt es zwei Stufen in der Gerichtsorganisation Frankreichs.

*) Gesetz vom 22. Dezember 1790, Organisation vom 19. April 1791. „Man trifft in der alten Monarchie durchaus kein Tribunal, das man mit dem Kassationshofe vergleichen könnte, obgleich der große Rat und besonders der Rat des Königs oder Staatsrat einige seiner Befugnisse hatte." Chéruel, ibid.

Die Appellationsgerichte (cours d'appel) bilden die zweite dieser zwei Stufen. Sie entscheiden über die Appellationen von den Gerichten der ersten Instanz und der Handelsgerichte. Jedes Appellationsgericht besteht aus einer oder mehreren Zivilkammern (chambres civiles), aus einer Anklagekammer (chambre des mises en accusation) und einer Kammer für Appellationen vom Zuchtpolizeigericht (chambres des appels de police correctionnelle). Es hat einen ersten Präsidenten und so viel Präsidenten als es Kammern hat, und außerdem Räte in veränderlicher Anzahl je nach der Wichtigkeit des Gerichtes. Ein Generalprokurator, Generaladvokaten und Substitute haben bei jedem Appellationsgerichte die Funktionen des Staatsvertreters zu erfüllen. Jedes Appellationsgericht hat in seinem Ressort verschiedene Departements. Man zählt für ganz Frankreich 26 Appellationsgerichte: Agen, Aix, Amiens, Angers, Bastiat, Besançon, Bordeaux, Bourges, Caen, Chambéry, Dijon, Douais, Grenoble, Limoges, Lyon, Montpellier, Nancy, Nîmes, Orléans, Paris, Pau, Poitiers, Rennes, Riom, Rouen, Toulouse.*)

*) „Nach der Aufhebung der Parlamente organisierte die Konstituante Distriktsgerichtshöfe, welche im Verhältnis zu einander die Funktionen von Appellationsgerichten mit Berufung an den Kassationshof ausübten. Die Mitglieder dieser Gerichtshöfe wurden erwählt und hatten nur ein zeitweiliges Mandat. Diese Organisation, welche den Richtern keine Stabilität gab, erschien bald als mangelhaft. Die Verfassung des Jahres VIII (Abschnitt V) reorganisierte die Gerichtsverfassung und stellte mehrere Stufen der Rechtsprechung auf, von den Friedensrichtern an bis zum Kassationshofe. Jedes Departement hatte sein Appellationsgericht. Das Gesetz vom 16. Thermidor X (4. August 1801) übertrug dem ersten Konsul die Ernennung der Richter. Die Charte von 1814 endlich bewilligte den Richtern die Unabsetzbarkeit, welche die Gesetze der Revolution und des Kaiserreiches verweigert hatten. Die Appellationsgerichte erhalten den Namen königliche Gerichtshöfe (cours royales). Es gab deren 27 für ganz Frankreich." Chéruel, ibid. Nach dem Verlust von Elsaß und Lothringen reduzierte sich die Zahl der Appellationsgerichte durch Aus-

In jedem Arrondissement wird ein Tribunal von erster Instanz errichtet, um alle bürgerlichen und Strafsachen zu beurteilen, welche nicht speziell anderen Gerichtshöfen zugewiesen werden. Sie erledigen in erster und letzter Instanz alle Zivilsachen betreffend Mobilien und Personen bis zu einer gewissen Summe, alle wirklichen oder gemischten Sachen bis zu einem gewissen Ertrage, alle Sachen, welche mit Einwilligung der Parteien ohne Appellation entschieden werden sollen. Sie urteilen auch über die Vergehen gegen die Disziplin von seiten der ministeriellen Beamten.

Sie erledigen alle Vergehen, für welche die Strafe eine gewisse Zahl von Tagen Haft oder eine gewisse Summe überschreitet. Sie dienen auch als Appellationsgerichte über die Urteile der Polizeigerichte, wenn es sich um kleine Vergehen und sehr kurze Strafen handelt. Bei jedem Gerichte erster Instanz sind ein Prokureur der Republik und wenigstens ein Substitut mit den Funktionen des Staatsanwaltes betraut. Einer der Richter, der mit dem Namen „Untersuchungsrichter" (juge d'instruction) bezeichnet wird, untersucht die vor das Zuchtpolizeigericht verwiesenen Sachen.

Für die Kriminalsachen giebt es in jedem Departement ein Geschworenengericht, welches jedes Jahr mehrere Sitzungen abhält, und besteht: Im Hauptort aus einem Appellationsgericht von drei Hofräten (conseillers à la Cour), in den einfacheren Hauptorten der Departements aus einem Hofrat als Präsident und zwei Richtern des Gerichts der ersten Instanz. Die Gerichtshöfe erkennen über alle Kriminalsachen, politische Verbrechen und Preßvergehen. Das Gericht wird bei jeder Sache unterstützt von zwölf Geschworenen, welche nach dem Los aus einer Geschworenenliste gezogen werden.

---

scheiden der Gerichtshöfe von Colmar und Metz und nach der Errichtung des Gerichtshofes in Chambéry auf 26.

Vor den Gerichten der ersten Instanz giebt es keine Geschworenen, außer in Expropriationssachen im öffentlichen Interesse, und dann ist es eine Geschworenenbank, welche nach einer anderen Liste als der der Kriminalgeschworenen gezogen wird.

Die Beamten dieser drei Arten, Kassationshof (cour de cassation), Appellationsgericht (cours d'appel), Gerichte der ersten Instanz (tribunaux de première instance), sind unabsetzbar. Die Friedensrichter (juges de paix)*) aber sind es nicht. In jedem Kanton giebt es einen Friedensrichter. Die Friedensrichter erkennen über alle persönlichen oder Mobiliarsachen in letzter Instanz bis zu einer gewissen Summe und mit Berufung in erster Instanz bis zum Doppelten dieser Summe. Ihre Befugnisse sind sehr mannigfach und weit. Sie sollen vor allem, wie ihr Name andeutet, sich bemühen, Prozesse zu verhüten. Sie halten Sitzungen zur Versöhnung, sie suchen den Frieden zwischen den Bürgern zu erhalten. Das ist eine Art von patriarchalischer Justiz; aber die Friedensrichter sind zu gleicher Zeit Polizeirichter. Sie belegen mit leichten Geldstrafen und kurzen Gefängnisstrafen die Vergehen gegen die Vorschriften. Sie sind die richterliche Polizei ihres Kantons.

Der Handel und die Arbeit haben in Frankreich unter bestimmten Bedingungen ihre besondere Gerichtsbarkeit: Handelsgerichte (tribunaux de commerce)**) und Schiedsgerichte (conseils de prud'hommes). Die Mitglieder der

---

*) Eingeführt durch ein Dekret vom 7. August 1790.

**) „Die Handelsgerichte wurden durch den Kanzler unter dem Namen Richterkonsuln (juges-consuls) 1563 und 1566 errichtet. Das Handelsgericht oder Konsulargericht (tribunal consulaire) bestand in Paris aus einem Richter und vier Konsuln, welche durch die bedeutendsten Kaufleute erwählt wurden. Im achtzehnten Jahrhundert gab es Konsulargerichte in 70 Städten." Chéruel, ibid.

Handelsgerichte werden von einer Versammlung von Großhändlern aus den bedeutendsten Großhändlern gewählt. Die Präsidenten, Richter und Ersatzmänner (juges suppléants) werden nur auf Zeit ernannt und können nicht ohne Zwischenzeit wiedergewählt werden. Ihre Funktionen sind unentgeltlich. Die Handelsgerichte urteilen über Falliten und alle Streitigkeiten in Handelsangelegenheiten zwischen Kaufleuten. Sie richten ohne Berufung über alle Sachen dieser Art, deren Objekt eine gewisse Summe nicht überschreitet. In den Arrondissements, wo es kein Handelsgericht giebt, erkennt das Zivilgericht über Handelsangelegenheiten. Bei jedem Handelsgericht giebt es einen Aktuar (greffier) und Gerichtsvollzieher (huissier). Der Dienst der Advokaten wird von Verteidigern (agrées) versehen.

Die altertümliche Institution der Schiedsmänner (prud'hommes) und Schiedsgerichte (conseils de prud'hommes) hat seit dem Beginn dieses Jahrhunderts eine Ausdehnung genommen, welche im Verhältnis zu dem Fortschritt der Industrie steht. „Man nennt Schiedsrichter die Mitglieder des Gerichts, welche über Sachen der Industrie in großen Fabrikstädten Aufsicht führen und Streitigkeiten zwischen Fabrikanten und Arbeitern zu entscheiden haben. Sie sind der Friedensrichter der Industrie und ihr hauptsächlichster Zweck ist die Aussöhnung."*) Auch gab es vor ihnen weder Advokaten noch Sachwalter. Die Parteien mußten in Person

*) Chéruel sagt in dem zitierten Werke: „Im Mittelalter nannte man prud'hommes (probi oder prudentes homines) die bedeutendsten Persönlichkeiten eines Landes, einer Stadt, einer Körperschaft. Als der heilige Ludwig die Geldverhältnisse reformieren wollte, berief er die prud'hommes der größten Städte seiner Staaten. Der Name prud'hommes wurde bald auf die städtischen Magistrate angewendet, bald auf die Wachen der Zünfte; man nannte darauf prud'hommes die Sachverständigen, welche von den Gerichten ernannt wurden, um die Streit-

erscheinen. Die Schiedsgerichte bestanden aus Fabrikanten, Handwerksmeistern und Arbeitern, welche durch ihre Standesgenossen erwählt wurden, und erneuerten sich in bestimmten Zeiträumen.

Die Armee und die Marine, welche ihre eigenen Gesetzbücher haben, haben auch ihre Gerichte, die Kriegsgerichte (conseils de guerre).

Das ganze übrige Frankreich wird von einem und demselben Gesetze regiert und hängt von einer einzigen Justizorganisation ab, welche unabhängig und soweit als möglich getrennt ist sowohl von der ausübenden, als von der gesetzgebenden Gewalt und welche gegen gewaltsame Angriffe, wenn nicht gegen alle Einmischung geschützt ist durch die Unabsetzbarkeit der Richter, welche an die drei höchsten Stufen der Hierarchie gestellt sind.

---

objekte zu besichtigen und zu schätzen. So konnten auch die Ablösungen der Lehen nur nach Aussage der prud'hommes geschehen, welche den Jahresertrag abschätzten. — Der Name prud'hommes diente auch zur Bezeichnung gewisser geschworener Handwerker, welche die Waren zu untersuchen hatten. Der König ernannte prud'hommes zur Besichtigung des Leders. Ludwig XI. befahl 1464 den städtischen Beamten und Bürgern von Lyon, einen prud'homme zu wählen, um die Streitigkeiten zwischen Kaufleuten zu schlichten, welche die Messe besuchten. In Marseille gab es prud'hommes als Richter der Fischer, welche von ihnen erwählt wurden. Diese kommen schon zur Zeit des Königs Réné (1453) vor und entschieden in letzter Instanz Streitsachen in Bezug auf den Fischfang. Ihre Sitzungen fanden Sonntags statt. Die beiden Parteien wurden vorgefordert, erklärten ihre Gründe ohne Einmischung von Advokaten oder Staatsanwälten. Die prud'hommes sprachen dann das Urteil, welches sofort ausgeführt werden mußte. Ein Beamter, welcher Untervogt (sous-viguier) genannt wurde, mußte im Notfalle Hilfe leisten, um die Ausführung zu sichern. Die Gerichtsbarkeit der prud'hommes wurde durch zahlreiche Ordonnanzen der Könige von Frankreich bestätigt."

## Sechstes Kapitel.

## Hilfsorgane oder untergeordnete Organe des Staates. — 1. Diplomatie. — Die Armee. — Die Polizei. — Das Unterrichtswesen.

Beziehungen zwischen den Staaten. — Botschafter, Gesandte. Ihre Funktionen. — Ordentliche und außerordentliche Gesandte. — Der diplomatische Dienst. — Konsulatsdienst. — Landesverteidigung. — Neunzehn Armeekorps. — Soziale Rolle der Armee. — Die Marine. — Allgemeine Polizei und städtische Polizei. — Die administrative und gerichtliche Polizei. — Gerichtliche Polizei, Gesundheitspolizei u. s. w. — Das Unterrichtswesen. — Drei Arten von Unterricht. — Sechzehn Akademien. — Seminare, spezielle und Berufsschulen.

Die Staaten bewegen sich nicht im leeren Raum. Jeder Staat ist von anderen Staaten umgeben und nicht durch eine chinesische Mauer von ihnen getrennt. Auch die, deren Gebiete sich nicht direkt berühren, wenn sie zivilisierte Staaten sind (und man kann kaum sagen, daß es einen Staat gebe ohne Zivilisation), unterhalten notwendigerweise Beziehungen zu einander. Es giebt Interessen wahrzunehmen, Streitigkeiten zu vermeiden oder zu schlichten, Übereinkünfte zu treffen, Maßregeln zu treffen für gemeinschaftliche Interessen. Das ist der Dienst der Diplomaten, Gesandten und anderer Beamten, welche mit den auswärtigen Angelegenheiten betraut sind.

Die hauptsächlichsten Funktionen der Botschafter (ambassadeurs) bestehen darin, Bündnisse und Handelsverträge abzuschließen, Glückwünsche und Beileidsbezeugungen auszusprechen, ihre Landsleute gegen Vexationen und Ungerechtigkeiten zu schützen, die in dem Lande, wo sie beglaubigt sind, erlassenen Akte zu legalisieren, um ihnen Gesetzeskraft zu geben, Pässe auszustellen zur Reise in dem Lande, das sie vertreten. Die Botschafter genießen verschiedene Vorrechte und Immunitäten. Das erste ist die Unverletzlichkeit ihrer Person und ihrer Wohnung; durch eine rechtliche Fiktion

wird ihre Wohnung als eine Verlängerung ihres eigenen Landes angesehen. Man nimmt an, daß sie außerhalb des fremden Gebietes liegt, und nennt dies Exterritorialität. Der Empfang der Botschafter ist mit einem von der Etikette der Höfe festgesetzten Zeremoniell begleitet. Frankreich hat Botschafter in London, Petersburg, Wien, Berlin, Rom (beim heiligen Stuhl) und Rom (Quirinal), Madrid, Konstantinopel, Bern und Washington.

Man unterscheidet zwei Arten von Gesandten: Gewöhnliche und außerordentliche. Die ersten haben ihren Sitz gewöhnlich bei einem Souverän, und die zweiten werden abgesandt, um an einer Hochzeit oder einer anderen Zeremonie teilzunehmen. Nach den Botschaftern kommen im diplomatischen Dienste die bevollmächtigten Minister (ministres plénipotentiaires), die Residenten (résidents), die Geschäftsträger (chargés d'affaires), die Räte (conseillers), Sekretäre (secrétaires) und Attachés (attachés) der Gesandtschaften*), und in einem besonderen Dienst die Generalkonsuln (consuls généraux), die Konsuln (consuls), die Vizekonsuln (vice-consuls), die Konsulatskanzler (chanceliers de consulat), die Dolmetscher (interprètes) oder Dragomane (dragomans) ꝛc. Die Konsuln haben die Bestimmung, im Auslande die französischen Kaufleute zu unterstützen. Sie erfüllen für ihre Landsleute die Funktionen von Standesbeamten (officiers de l'état civil) und von Richtern in Zivil- und Handelssachen.

Die Diplomatie hat die Aufgabe, Konflikte zu vermeiden und Kriegsgefahren abzuwenden. Aber wenn ihr dies nicht gelingt, dann beginnt die Rolle der Armee, welche die Landesverteidigung ist. Man stellt hier die Armee unter die Hilfsorgane oder untergeordneten Organe, nicht etwa als ob sie nicht eins der notwendigen Organe des Staates wäre und

---

*) Chéruel, im zitierten Werke

sogar in Stunden der Gefahr das wichtigste Organ sein könne, sondern weil sie in gewöhnlichen Zeiten nicht dient oder wenigstens nicht zu dienen scheint, und weil nach dem Ausdruck der revolutionären Verfassungen „kein bewaffnetes Korps beraten kann und die bewaffnete Macht ihrem Wesen nach eine gehorchende ist“. Indessen dient die Armee schon in Friedenszeiten durch ihr Vorhandensein. Sie ist eins der großen sozialen Bindeglieder, denn sie ist die Gewalt, und man darf nicht vergessen, daß die Gewalt noch jetzt und immer die Nachhut, das Substratum des Gesetzes ist. Die Armee ist in Frankreich national, und jeder wehrfähige Franzose ist zum Kriegsdienste verpflichtet.*) Er wird Soldat mit dem zurückgelegten zwanzigsten Jahre und bleibt drei Jahre in der aktiven Armee, zehn Jahre in der Reserve der aktiven Armee, sechs Jahre in der Territorialarmee und sechs Jahre in der Reserve der Territorialarmee.

Das europäische Frankreich ist in 18 Militärregionen oder Armeekorpskommandos (commandements de corps d'armée) geteilt: Lille, Amiens, Rouen, Le Mans, Orléans, Châlons-sur-Marne, Besançon, Bourges, Tours, Rennes, Nantes, Limoges, Clermont-Ferrand, Grenoble, Marseille, Montpellier, Toulouse, Bordeaux. Jedes Departement bildet eine Subdivision unter dem Befehl eines Brigadegenerals. Das Departement der Seine ist unter vier Armeekorps verteilt: Amiens, Rouen, Le Mans und Orléans, und das Departement der Rhône unter vier andere Armeekorps: Besançon, Bourges, Clairmont-Ferrand und Grenoble. Das sind die Militärgouvernements (gouvernements militaires) von Paris und Lyon. Ein neunzehntes Armeekorps steht in Algier.

---

*) Gesetz vom 27. Juli 1872, modifiziert durch die Gesetze vom 15. Juli 1889, 2. Juli und 6. November 1890 und 19. Juli 1892.

Wenn man von der Armee spricht, kann man die Marine nicht davon trennen, welche unser Verteidigungssystem vervollständigt. Es giebt in Frankreich fünf Seedivisionen (divisions maritimes) oder Seepräfekturen (préfectures maritimes): Eine am Kanal La Manche: in Cherbourg, drei am Ozean: in Brest, in Lorient und in Rochefort, und eine im Mittelmeer: in Toulon.

Die Polizei spielt im Inneren dieselbe Rolle, wie die Armee und die Marine im Äußeren. Sie ist das Verteidigungsorgan des Staates und der Gesellschaft. Die höhere Leitung der Polizei gehört dem Minister des Innern. Die wirkliche Leitung führt: In Paris der Polizeipräfekt (préfet de police), in den Departements die Präfekten, die Generalprokureure (procureurs généraux), die Prokureure der Republik, die Friedensrichter, die städtischen Beamten (officiers municipaux) und die Polizeikommissäre (commissaires de police). Die administrative Polizei teilt sich in die allgemeine (police générale) und die städtische Polizei (police municipale). Die allgemeine Polizei beschäftigt sich mit den Pässen, dem Bettelwesen, den Landstreichern, dem Gefängniswesen, den Ansammlungen, den öffentlichen Häusern, dem Buchhandel, dem Buchdruck, den Beleidigungen der Behörden, überhaupt mit allen Maßregeln, welche auf die Sicherheit und Ruhe Frankreichs Bezug haben. Die städtische Polizei ergreift die Maßregeln für die Sicherheit und lokale Gesundheitspflege. Sie überwacht die Plätze, die öffentlichen Anstalten, Theater, Märkte, Monumente und Straßen.*)

Die Beamten (agents) dieser Dienstzweige sind die Polizeikommissäre (commissaires de police), die Polizeioffizianten (officiers de paix), Polizisten (agents de police).

---

*) Chéruel, ibid.

Die Polizeikommissäre werden auf Vorschlag durch den Minister des Innern ernannt. Sie sind zugleich Beamte der administrativen und der gerichtlichen Polizei, da sie die Übertretungen, die Vergehen und die Verbrechen festzustellen haben und bei den Gerichten der einfachen Polizei die Funktionen des Anklägers erfüllen. Die Polizeioffizianten (officiers de paix), welche durch das Gesetz vom 21./29. September 1791 eingeführt wurden zum Dienst der Polizei von Paris, haben die öffentliche Ruhe aufrecht zu erhalten, die Schuldigen zu verhaften, sind aber nicht Beamte der gerichtlichen Polizei (officiers de police judiciaire).

Die gerichtliche Polizei (police judiciaire) erforscht und konstatiert die Übertretungen, Vergehen und Verbrechen. Die Feldhüter und Waldhüter, die Polizeikommissäre, die Maires und ihre Adjunkten, die Prokureure der Republik und ihre Substitute, die Friedensrichter, die Offiziere der Gensdarmerie, die Untersuchungsrichter, die Präfekten der Departements und der Polizeipräfekt von Paris sind Beamte der gerichtlichen Polizei. Man könnte noch die medizinische Polizei, die Gesundheitspolizei anführen, aber das sind weniger Organisationen als bestimmte Amtsbefugnisse. In Wirklichkeit sind die Obliegenheiten der Polizei fast ebenso kompliziert, als das soziale Leben selbst, und wachsen mit ihm noch jeden Tag.

Wie sollte man unter den Organen des Staates das Unterrichtswesen nicht aufzählen, welches nach Ansicht der Gründer und fast aller politischen Männer sicherlich eine staatliche Aufgabe zu erfüllen hat?

Der Unterricht ist in drei Arten eingeteilt, Elementarunterricht (enseignement primaire), Mittelunterricht (enseignement secondaire) und höherer Unterricht (enseignement supérieur). Von den Elementarschulen bis zu den Fakultäten ist das ein Netz, das sich über ganz Frankreich ausbreitet.

Sechzehn Akademien, an deren Spitze ebensoviel Rektoren stehen, bilden zusammen die Knoten des Netzes. Die Hauptorte dieser Akademien sind: Aix, Besançon, Bordeaux, Caen, Chambéry, Clermont, Dijon, Grenoble, Lille (ehemals Douai), Lyon, Montpellier, Nancy, Paris, Poitiers, Rennes, Toulouse.*)

Der Wirkungskreis jeder Akademie umfaßt mehrere Departements, und jede besteht für den höheren Unterricht aus mehreren Fakultäten oder Schulen: Humanistische Fächer (lettres), Realfächer (sciences), Rechtswissenschaft (droit), Medizin, Pharmacie. — Die Anstalten des Mittelunterrichts sind die staatlichen (lycées) und die städtischen Gymnasien (collèges). Der Elementarunterricht hat in allen Dörfern eine Schule. Für die Laufbahn der Lehrer des höheren Unterrichts und des Mittelunterrichts besteht in Paris ein Seminar (école normale supérieure) und in jeder Fakultät Vorbereitungskurse. Für die Ergänzung des Personals des Elementarunterrichts sorgt in jedem Departement ein Lehrerseminar (école normale). Zu erwähnen sind noch die speziellen Schulen, die Schulen für Künste und Handwerke und die Gewerbeschulen.

## 2. Die Kirchen.

Keine Staatsreligion, sondern anerkannte Bekenntnisse. — Gemischte Angelegenheiten.

Es wäre nicht richtig und sogar gefährlich, von den Kirchen zu sagen, daß sie Organe des Staates seien. Kann man aber dennoch nicht sagen, daß sie Hilfsorgane des Staates seien und daß ihre Moral wenigstens ihm nicht gleichgültig sein könne, indem sie den Bestand der Gesellschaft stärkt oder angreift? Der Beweis, daß der Staat nicht gleichgültig dafür sein kann, was die Kirchen predigen, liegt

*) Eine siebzehnte Akademie besteht in Algier.

darin, daß es in Frankreich keine Staatsreligion mehr giebt, sondern nur gewisse, vom Staate anerkannte Bekenntnisse. Das katholische Bekenntnis, die verschiedenen protestantischen Bekenntnisse, das israelitische Bekenntnis, und für Algier das muselmännische Bekenntnis. Die anerkannten Bekenntnisse ergänzen ihre Geistlichkeit frei und ungehindert, jedoch sorgt der Staat ganz oder teilweise für die Unterhaltung dieser Geistlichen. Er unterstützt die katholischen Seminare und die protestantischen Fakultäten. Er hat seit 1802 mit dem päpstlichen Souverän ein Konkordat, das zwischen der katholischen Kirche und ihm regelmäßige Beziehungen herstellt und einen Rechtszustand schafft.

Der Staat und die Kirchen begegnen sich in der Verwaltung des Weltlichen und in den gemischten Angelegenheiten, und obgleich im Prinzip die Kirchen unabhängig sind und der Staat in konfessioneller Beziehung neutral ist, berühren sich doch in Wirklichkeit die Gebiete und die Kirchen bilden ein Enklave im Staat.

### 3. Verkehrswege. — Gesellschaften. — Finanzen.

Neue Gruppierungen und neues Verkehrswesen im Staat. — Was die Finanzen im staatlichen Organismus sind.

Ebenso — oder dagegen — wäre es nicht richtig, zu sagen, daß die Eisenbahnen und die Verbindungswege im allgemeinen Organe seien und ein politisches Werkzeug des Staates bilden. Sie sind in erster Linie ökonomische Organe, sie bilden vor allem das industrielle Handwerkszeug der Gesellschaft. Aber dennoch steht es außer Zweifel, daß das politische Leben der Nationen mit seinen Eisenbahnen, seinen raschen und billigen Verkehrsmitteln nicht mehr dasselbe ist, was es früher war oder was es ohne diese sein würde. Die Einführung derselben hat gewisse Mittelpunkte der Thätigkeit

zerstört und andere neu geschaffen, hat neue Gruppierungen eine neue Einteilung hervorgerufen und eine neue Zirkulation in dem großen Körper, den man Staat nennt.

Die Privatgesellschaften jeder Art sind auch nicht buchstäblich genommen Staatsorgane, und dennoch steht es auch außer Zweifel, daß sie auf das Leben des Staates einwirken und daß er, da sie einmal existieren, nicht verfahren kann, als ob zwischen dem Individuum und ihm nichts stehe.

Dasselbe gilt auch für die Finanzen, und mit ihnen endigt diese Beschreibung oder Aufzählung. Man kann nicht sagen, daß sie ein Organ des Staates seien, weil sie weder durch noch für sich selbst bestehen und keine eigene Funktion haben; aber sie sind im staatlichen Körper, was das Blut im menschlichen Körper ist: Kein Organ lebt ohne es, und kein Organ könnte ohne sie leben; unaufhörlich strömt das Leben von den Extremitäten zum Herzen — durch die direkten oder indirekten Steuern, Zölle und alle Quellen und Einnahmen — und vom Herzen zu den Extremitäten — durch alle Arterien, durch die tausend Kanäle der öffentlichen Dienstzweige. Sie sind kein bestimmtes Organ, aber sie befeuchten und nähren alle Organe. Wollte man sie in der Anatomie des Staates übergehen, so wäre das, als wollte man das Leben an einem Kadaver studieren.

---

## Siebentes Kapitel.

### Die jetzige Regierung. — Der Buchstabe und die Wirklichkeit. — Natur und Ausdehnung der Aufgabe des Staates. — Verhältnis der Organe zu den Funktionen.

Die Gesetze und die Praxis. — Der Regierungsorganismus, seine Stellung und Thätigkeit. — Grundlagen des Staates in der Natur der Rasse u. s. w. — Mangel an Übereinstimmung zwischen dem Wortlaute und der Wirklichkeit; die ausübende und die gesetzgebende Gewalt. —

Zwei Funktionen und zwei Reihen von Organen. — Verwirrung und Verwicklung in der Praxis. — Die Regel der staatlichen Thätigkeit. — Mission oder Missionen des Staates. — Legislative Funktionen der Kammern. — Übermäßige Gesetzgebung. — Zusammenhangslosigkeit der Gesetzgebung. — Repräsentative Funktionen der Kammern. — Bruch des richtigen Verhältnisses zwischen den Funktionen und den Organen.

Nun erhebt sich eine Frage: Stehen die eben aufgezählten und kurz beschriebenen Organe in richtigem Verhältnis zu den Funktionen, die sie zu erfüllen haben? Diese Frage aber ruft eine Vorfrage hervor: Arbeiten alle diese Organe regelmäßig? Thut jedes von ihnen seinen Dienst und mischt es sich nicht in andere ein? Ist die jetzige Regierung Frankreichs in der Praxis, was sie dem Gesetz nach ist? Ist sie in Wirklichkeit das, was sie nach dem Wortlaut sein soll?

Nachdem wir den Regierungsorganismus an sich und in Ruhe betrachtet haben, muß man ihn in der Thätigkeit betrachten. Um ihn zu untersuchen, hat man ihn isoliert. Man hat die Muskeln und Nerven der Reihe nach untersucht, wie auf einem Seziertisch und fast unter einer pneumatischen Glocke. Aber der Staat ist nicht geschaffen, um untersucht zu werden, sondern um zu handeln und zu leben.

Wie schon gesagt, bewegt er sich nicht im Leeren, aber er bewegt sich auch nicht in der Luft: Er ruht auf dem Boden. Er hat die Füße auf der Erde. Da er die ewige moralische Person ist, schon weil der Staat gewissermaßen eine Person ist, hat er Form und Gestalt. Er hat, um einen geheiligten Ausdruck zu gebrauchen, „Grundlagen sowohl in der äußeren Natur“: Klima und Land, als auch „in der Natur des Menschen oder des Volkes“: Rasse und Bevölkerung, sowie in dem, was man die künstliche Umgebung, die politische Atmosphäre nennen könnte: Geschichte, Traditionen, Institutionen, Gebräuche, Bekenntnisse u. s. w. Das ist die Sphäre, in welcher der Staat lebt und handelt und von welcher man

ihn nicht abstrahieren kann. Außerhalb dieser Sphäre könnte der Staat zwar seinen Organen nach derselbe bleiben, würde aber dann ohne Zweifel ganz anders wirken und leben. Es würde sich z. B. wenig ändern im Wortlaut der Verfassung von 1875, wenn unsere Gesetze nicht die Freiheit der Presse, das Versammlungsrecht anerkennen würden, aber welche Umwälzung wäre das in Wirklichkeit! Obgleich der Organismus des Staates derselbe wäre, wie sehr würde er aber durch diese Verdunkelung der politischen Atmosphäre beeinflußt! Und das ist nur ein zufälliges Beispiel, das beweist, wie viele andere beweisen würden, daß man sich nicht damit begnügen darf, den Staat an sich zu betrachten und die Verfassung dem Wortlaute nach, da man sich dann sehr täuschen könnte. Es genügt nicht, die Organe des Staates und jedes seiner Organe mit größter Aufmerksamkeit zu betrachten, wenn sie in der Ruhe sind, sondern man muß sie in der Thätigkeit zu erfassen suchen; denn nur in der Thätigkeit kann man sehen, ob sie richtig zusammenwirken, ob sie einander nicht stören, ob nicht das eine eine übertriebene Thätigkeit entwickelt, während andere bewegungslos und wie erstarrt sind.

Hier tritt wirklich der Mangel an Übereinstimmung zwischen den Gesetzen und dem praktischen Leben, zwischen dem Wortlaut und der Wirklichkeit zu Tage. Nehmen wir wieder ein Beispiel. Der Text der Verfassung zeigt uns die Exekutive und die Legislative getrennt. Sie berühren sich nur auf einem oder zwei Punkten: Durch die Initiative, Gesetze vorzuschlagen, die beiden in gleichem Maße zukommt, durch die Promulgation der in den Kammern beratenen und angenommenen Gesetze, welche Sache der Exekutive ist, und durch die Kontrolle, welche die gesetzgebende Gewalt über die Handlungen der Exekutive ausübt und welche durch die Ministerverantwortlichkeit dem Parlament gegenüber wirksam gemacht wird. Nach der Konstitution hat die Exekutive ihre

Befugnisse, welche mehr oder weniger ausgedehnt, aber genau umschrieben sind; die Legislative hat ihre Befugnisse; der Präsident der Republik thut dies, die Minister das und die Kammern das. Die Exekutive und die Legislative haben beide etwas zu thun, aber das ist nicht dasselbe. Der Wortlaut der Verfassung bleibt in den Grenzen der Grundsätze, er übersetzt in Gesetzartikel den Grundsatz: „Die Exekutive regiert und verwaltet, die Legislative beratet.“ Er unterscheidet förmlich zwei Arten von Funktionen und zwei Organe oder zwei Reihen von Organen, die Exekutive einerseits und die Legislative andererseits. Daß diese beiden Reihen von Organen zusammenwirken sollen, ist nicht zweifelhaft, aber sie sollen an vorgesehenen und in ihren Bedingungen festgestellten Zwecken zusammenarbeiten; dieses Zusammenwirken ist der Preis des bürgerlichen Friedens und das Pfand des sozialen Fortschritts. Aber das Zusammenarbeiten ist nur dann wohlthätig, wenn es die Teilung der Arbeit achtet und beibehält, wenn es wirklich eine Kooperation ist und nicht eine Verwirrung der Zwecke und der Mittel. Aber was geht in der alltäglichen Wirklichkeit, im Laufe der Politik vor? Thut die Exekutive wirklich alles, was sie thun könnte? Und thut die Legislative nur das, was sie thun soll? Kommt es nicht vor, daß eine Reihe von Organen auf andere einwirkt und daß irgend ein Organ in derselben Reihe, nennen wir es die Kammer der Abgeordneten, niemals von einem gefährlichen Thatendrang erfaßt wird, während andere, die wir nicht nennen wollen, erschlaffen oder erstarren? Diese versäumen in Wirklichkeit keine Gelegenheit, über zu weit gehende Machtvollkommenheit und über die Allmacht der Exekutive zu schreien. Wenn man annehmen muß, daß sie in gutem Glauben handeln, so haben sie nur den Wortlaut beachtet und die Wirklichkeit vernachlässigt; und doch — ist in dem Wortlaut die Exekutive so sehr begünstigt, wie man behaupten

will? Jedenfalls hat im alltäglichen Verlauf die Legislative ihre volle Rache genommen, und wenn man nur um sich blickt, so wird man die Lust verlieren, von irgend einer verborgenen heuchlerischen Monarchie zu sprechen, welche durch die Verfassung in die Republik eingeführt worden sein soll.

Aber, wird man sagen, es ist eines der notwendigen Abhilfsmittel, daß die Sitten auf die Gesetze einwirken und die Thatsachen den Wortlaut verbessern. Doch sie in solchem Grade zu verbessern, heißt sie zu verstümmeln und abzuschaffen, und zuviel ist zuviel: Das Übermaß ist in allem ein Fehler. Die Regel, um Gut und Böse zu beurteilen — das Kriterium ist hier, daß kein Organ verhindert sein darf, seine Funktion zu erfüllen, so gut als möglich, weil, wenn irgend ein Organ gestört wird und nicht oder falsch wirkt, wenn eine einzige Funktion nicht oder zu unvollkommen erfüllt wird — die ganze Mission des Staates nicht erfüllt wird.

Es kümmert uns übrigens wenig, was in der Theorie die Mission des Staates sein kann. Mögen die deutschen Gelehrten Bände voll schreiben, um zu untersuchen, ob diese Mission darin besteht, das öffentliche Wohl zu befördern (Wohlfahrtszweck), oder einfach die Rechte der einzelnen zu schützen (Rechtszweck), oder endlich die allgemeine Moral zu heben und zum Sieg zu führen (Sittlichkeitszweck)*), mögen sie ihre Gelehrsamkeit entwickeln, ehe sie entscheiden, ob der Staat Selbstzweck ist oder ein Mittel; wir halten es für gänzlich überflüssig, uns in diese Feinheiten einzulassen; wir möchten uns von dieser speziellen Form des Sozialismus — welche aus der Philosophie Hegels oder nach dem preußischen Regime gebildet ist, das aus dem Staat eine Vorsehung, einen sichtbaren Gott macht, auf welchen alles zurückgeführt wird und von welchem alles Gute ausgehen soll — ebenso fern halten

*) Vergl. Holtzendorff.

als von der alten ökonomischen Lehre, der nahen Verwandten des Nihilismus oder des Anarchismus, welche der Nihilismus und der Anarchismus selbst wäre, wenn die einzige Funktion, die sie dem Staate zugesteht, nicht gerade die des Richters und des Gendarmen wäre. Übrigens haben die Nationalökonomen mit seltenen Ausnahmen begriffen, daß man den Staat nicht in dieses Prätorium oder diese Kaserne einschließen kann, und sie bewilligen ihm heute Eigenschaften und Fähigkeiten, die sie ihm früher hartnäckig absprachen. Es wäre vielleicht am weisesten, einen berühmten Ausspruch zu parodieren, indem man sagt — mit mehr Recht als man in der sozialen Frage gesagt hat: „Es giebt keine Mission des Staates; es giebt Missionen oder Funktionen des Staates."

Wie unbestimmt ist das alles: Sorge für das öffentliche Wohl, Beschützung des Rechtes, Sorge für die öffentliche Bildung, Mission der Macht, Mission der Gerechtigkeit oder der Sittlichkeit! Wenn man sich das Verhältnis, in welchem die Organe zu den Funktionen stehen, klar machen will, so muß man diese Funktionen eine nach der anderen untersuchen, ebenso wie man die Organe studiert hat, und sich nicht auf Ausdrücke beschränken, welche zu viel oder gar nichts bedeuten. Von den ersten Blättern dieses Buches an hat man gesagt, daß der moderne Staat mannigfache aber bestimmte Funktionen habe, daß er solche in Bezug auf den Handel, die Landwirtschaft, die öffentlichen Arbeiten, die Finanzen, das Bankwesen, die Kolonien, das Recht, die Justiz, die nationale Erziehung, die öffentliche Hygieine habe, und daß der Anteil des Staates an diesen verschiedenen Materien das Gebiet der Staatslehre bilde. Aber um nicht aus dem Zentrum dieses Gebietes der reinen Staatslehre herauszugehen, nehmen wir eine unstreitige Funktion des Staates, die Gesetzgebung. Welches ist das Organ der Gesetzgebung? Es ist das Parlament oder wenigstens die beiden Kammern; Senat und Kammer der

Abgeordneten bilden das hauptsächlichste Organ derselben. Sie haben die Initiative in der Gesetzgebung zugleich mit dem Präsidenten der Republik, der sie nur mit Gegenzeichnung der Minister hat, und diese Initiative besitzt jedes Mitglied jeder Kammer. Die Kammern untersuchen in den Büreaus und durch Kommissionen die Entwürfe, die ihnen vorgelegt werden. Sie beraten sie in Plenarsitzungen, und bis zur letzten Minute kann jedes Mitglied jeder Kammer eine Verbesserung bei jedem Artikel beantragen. Was folgt daraus mit Notwendigkeit? Daß jeder Abgeordnete oder Senator, der eine Idee hat oder dem eine solche eingegeben wurde, geneigt ist, die Initiative anzuwenden. Die öffentliche Meinung, die Furcht vor seinen Wählern drängt ihn noch mehr dazu und ermutigt ihn. „Man kann sich leicht das Parlament als eine Gesetzgebungsmaschine vorstellen, als eine Art von Dampfkessel mit ununterbrochener Heizung, aus welchem ununterbrochen und unerschöpflich Gesetze und immer Gesetze hervorgehen.“*) Wenn zufällig einmal die Bilanz einer Session nicht ebenso stark belastet ist, wie gewöhnlich, so zuckt man die Achseln und wird entrüstet: „Womit bringen sie ihre Zeit zu? Sie haben wieder nichts gethan.“ Weder Abgeordnete noch Senatoren wollen sich diesem demütigenden Vorwurf, nichts gethan zu haben, aussetzen; deshalb fabrizieren sie Gesetze jedes Kalibers und von jedem Metall und von jedem Gewicht. Wer weiß, wie viele Gesetze, Dekrete und Ordonnanzen seit 1789 proklamiert oder erlassen worden sind? Ein geduldiger Rechtsgelehrter hat die folgende merkwürdige Berechnung aufgestellt:

„Vom 11. April 1789, von welchem das Dekret datiert ist, das Ludwig XVI. zum Wiederhersteller der französischen Freiheit proklamiert, bis zum 21. Mai 1793, dem Tage der

---

*) Vergl. Sophismes politiques, Seite 218.

Errichtung des Revolutionstribunals, sind 1219 Akte der Regierung veröffentlicht worden. Von diesem Datum bis zum Ende der Republik beträgt die Gesamtzahl der Gesetze und Dekrete 8615."

„Das erste Kaiserreich hat 10572 Gesetze, Senatuskonsulte und Dekrete erlassen. Ludwig XVIII. hat 18648 Gesetze und Ordonnanzen proklamiert. Unter Karl X. betrug die Zahl der Gesetze und Ordonnanzen 15810. Die zweite Republik*) hat 12386 Gesetze oder Dekrete abgefaßt, das zweite Kaiserreich hat 45589 Gesetze und Dekrete gegeben. Die dritte Republik endlich vom 4. September 1870 bis zum 31. Dezember 1892 tritt auf mit 58854 Gesetzen oder Dekreten."

Sind diese Ziffern nicht so phantastisch, daß man an einen müßigen Scherz glauben möchte? Leider ist das alles sehr vollkommener Ernst.**) Und auf diese Weise hat sich ein Dickicht erhoben und befestigt um unsere Gesetzbücher; eine parasitische Vegetation hat sich gebildet, die sie bedeckt, erstickt und die niemand durchdringen kann. Denn man muß den Satz: „Von niemand wird angenommen, daß er das

*) Man bemerke, daß vielleicht infolge eines Irrtums in dem Dokument, dem ich diese Zahlen entnehme, nichts gesagt ist von der Regierung Louis Philipps, wo die gesetzgeberische Thätigkeit gewiß eine sehr große war; vielleicht aber muß man lesen: „unter der Restauration 18648 Gesetze, Dekrete und Ordonnanzen, unter Louis Philipp 15810."

**) Wir nehmen diese Zahlen nicht auf unsere Verantwortung, sondern geben zu, daß ein Irrtum möglich ist. Der Grund des Räsonnements aber wird dadurch nicht erschüttert. Herbert Spencer hat dieselbe Berechnung für England gemacht, aber er spricht nicht von Gesetzen. Seit dem Statut von Merton unter der Regierung Heinrichs III. (Heinrich III. von England hat regiert von 1216 bis 1272) bis zum Ende von 1872 sind 18110 Gesetze genehmigt worden. Vier Fünftel von diesen sind seitdem gänzlich oder teilweise aufgehoben worden. Schon während der drei Jahre 1870, 1871, 1872 sind 3252 Gesetze aufgehoben worden, wovon 2759 vollständig.

Gesetz nicht kennt," umkehren. Jetzt herrscht das Gegenteil: Niemand ist im stande, das Gesetz zu kennen. Wenn diese Zehntausende von Gesetzen sich nur wiederholen, ergänzen und klarstellen würden! Aber sie widersprechen sich und heben sich auf, oder sie widersprechen sich, ohne sich aufzuheben, und nach der Art, wie ein Gesetz gemacht wird mit einem Regen von Amendements und Reden, ist es keineswegs beispiellos, daß zwei Artikel desselben Gesetzes sich widersprechen, und daß ein Paragraph, der unbemerkt oder aus Versehen in den Text hineingebracht wurde, es aufhebt oder unausführbar macht. Die unvermeidliche Folge dieser außerordentlichen Flut der Gesetzgebung ist ihre außerordentliche Zusammenhangslosigkeit. Aber wenn wir die Analyse fortsetzen und das Verhältnis untersuchen, in welchem das Organ zur Funktion steht, so fällt uns vor allem die legislative Unfähigkeit der Kammern auf, welche Folge ihrer Zusammensetzung ist. „Die notwendige Vorbereitung zu dem schweren Beruf eines Gesetzgebers besitzen unsere Abgeordneten zum größten Teile nicht. Meist kennen sie weder die gegenwärtigen Gesetze, noch die gestrigen, noch die Geschichte dieser Gesetze, noch auch nur die Elemente von all dem, was nötig wäre, um sie zu kennen. Sie marschieren, wohin man sie führt, und sind genötigt, empirisch zu verfahren: Das ist die im Finstern tappende Gesetzgebung."*) — So steht es mit der wichtigsten Funktion der Kammern, Gesetze zu machen. Aber diese Funktionen sind nicht nur gesetzgeberischer, sondern auch repräsentativer Art. In dieser Beziehung kann man schließen, daß das Organ nur mittelmäßig zur Funktion im Verhältnis steht: Es fehlt viel daran, daß das Parlament das getreue Abbild des Landes sei. Gewisse Berufsarten nehmen einen übermäßigen Raum ein, diejenigen, aus welchen sich am

*) Vergl. Sophismes politiques, Seite 232.

leichtesten alle Politiker von Beruf rekrutieren. Die im letzten Jahre erwählte Kammer zählt unter 580 Mitgliedern: 120 Advokaten, 52 Ärzte, 36 Schriftsteller, dagegen findet man nur 31 Kaufleute, 21 Landwirte, 10 Arbeiter und Handwerker u. s. w. So haben diese Kammern, welche keine technischen legislativen Kammern sind, auch nicht das Verdienst, wenigstens repräsentative Kammern zu sein, welche wirklich die Nation vertreten.*) Sie sind eine künstliche Ansammlung, welche dem wirklichen Frankreich sehr wenig gleicht. Man hat also sehr mangelhafte Organe für sehr schwierige Funktionen. Aber diese selben Kammern, welche ihre eigenen Funktionen sehr schlecht erfüllen, maßen sich andererseits Funktionen an, die ihnen nicht zukommen. Sie dringen in die Sphäre der Exekutive und der Verwaltung ein und durch geduldete Mißbräuche ersetzen sie das parlamentarische Regime, in dem das Parlament etwas ist, durch die Parlamentsregierung, wo das Parlament alles zu sein beansprucht. Gegenüber der Regierung und in der Regierung selbst erheben sie sich als eine Gegenregierung, d. h. es giebt eine Doppelregierung, d. h. es scheint überhaupt keine Regierung mehr zu geben. Haben sie nicht tausend Mittel, sich in die Exekutive einzumischen und — um nur von den Ministerien zu sprechen, deren Tage sie zählen und die sie durch eine Abstimmung vernichten können — muß es nicht früher oder später dazu kommen, daß sie das Ministerium zu ihrer Verfügung haben

*) Nicht nur stellen sie nicht das wirkliche lebendige Land vor, sondern sie vertreten auch nicht einmal seine politischen Meinungen. Und dies ist im Auslande ebensowenig der Fall wie in Frankreich. Bei den letzten Wahlen zum deutschen Reichstag, die in Beziehung auf das Militärgesetz stattfanden, hatten die Anhänger des Gesetzes 3225641 Stimmen gegen 4323362 Gegner des Gesetzentwurfes. Das ist eine Majorität von 1100000 gegen das Militärgesetz, das aber dennoch angenommen wurde.

oder zu haben glauben? Dann aber drücken sie auf alle seine Handlungen und nicht nur auf seine Politik im allgemeinen, sondern auf die geringsten Einzelheiten in allen Teilen der Verwaltung. Langsam, unmerklich rufen sie diesen „Zustand schlafender Anarchie" hervor, welchen Fitzjames Stephen ankündigte und welcher das Übel des parlamentarischen Regimes oder der Parlamentsregierung in den Ländern ist, wo die ausübende Gewalt sich nicht mehr auf die Tradition und die Erblichkeit stützen. Einerseits ein Organ, das zu viel, zu oft, zu lange oder in falscher Richtung arbeitet, das seine Funktionen schlecht ausführt und dennoch nicht genug auszuführen findet; und andererseits ein bedrängtes und eingeengtes Organ, das nicht frei arbeiten kann — das ist das Bild, das die gesetzgebende und ausübende Gewalt in Frankreich in Wirklichkeit bieten. Wir schließen damit und wollen diese Darstellung nicht weiter ausführen als nötig war, um von den Hauptorganen der Zentralregierung in der Exekutive und Legislative ein Bild zu geben, welche aber auch auf sekundäre Funktionen und Organe anwendbar wären. Es genügt uns, gezeigt zu haben, daß in der Wirklichkeit das wahre Verhältnis zwischen den verschiedenen Funktionen und Organen des Staates gestört ist, ebenso wie das richtige Verhältnis dieser Organe unter sich und dieser Funktionen unter sich, und daß darin die tiefere Ursache eines politischen Mißstandes liegt, den man gewöhnlich nur oberflächlichen Ursachen zuschreibt.

# Schluß.

## Die Institutionen und das Leben. — Die soziale Ordnung und das politische Regime. — Die kommende Regierung.

Eine einzige notwendige Reform. — Das normale Leben des Staates. — Das Gesetz und das nationale Leben. — Die Staatslehre und die Wissenschaften des Lebens. — Die Krisis des Parlamentarismus. — Die Bourgeoisie und das Proletariat. — Die soziale Ordnung und das staatliche Regime. — Schlechtes Mischungsverhältnis in den Institutionen. — Die Entwickelung des Lebens und die Entwickelung des Gesetzes. — Anwachsen der demokratischen Elemente in der sozialen Ordnung. — Verhältnismäßiges Anwachsen derselben Elemente im staatlichen Regime. — Der bürgerliche Parlamentarismus; Arbeiterparlamentarismus. — Vorbedingung der Diskussionsregierung. — Die Kammern werden weniger Gesetze geben. — Die Regierung und die Initiative der Gesetzgebung. — Die Kammern und die Votierung der Gesetze. — Die Kammern, das Budget und das Recht der Interpellation. — Macht der Kammern, selbst nachdem ihre Befugnisse eingeschränkt worden wären. — Rückkehr des Parlaments zu seinen natürlichen Funktionen. — Referendum in Ausnahmsfällen. — Das allgemeine Wahlrecht organisiert. — Bessere Vertretung durch die Kammern. — Andernfalls Demagogie und Cäsarismus. — Dezentralisieren wo man kann. — Die Thätigkeit dem Leben gemäß verteilen.

Es ist gegenwärtig in den Kammern, in der Presse, in der öffentlichen Meinung nur von Revision und Reform die Rede. Man dreht und wendet sich fieberhaft und hat keinen klaren Begriff davon, an was und warum man leidet; aber man weiß, daß man leidet und möchte eine Veränderung herbeiführen. In Wahrheit ist nur eine einzige Reform nötig; oder vielmehr alle Reformen müssen in demselben

Geist ausgeführt werden. Man muß das richtige Verhältnis zwischen den Funktionen und den Organen, das in der That gestört ist, wieder herstellen. Man muß Institutionen herstellen oder wieder herstellen, welche in richtigem Verhältnis zum nationalen Leben stehen. Und unter dem Leben versteht man nicht die krankhafte übermäßige Steigerung der Bewegung, sondern die abgemessene und geregelte Bewegung. Keine Organe, die zu heftig arbeiten — keine Organe, die gar nicht arbeiten. Jedes Organ möge sein volles Leben entwickeln und seine ganze Funktion erfüllen, jedes aber soll nur in seinem eigenen Leben sich bewegen und nur um seine Funktion sich kümmern. Zum Vorbilde nehme man das Leben, aber das freieste, weiteste, vollste Leben von allem, was lebt. Jedermann lebt physisch in der Nation, jedermann hat das Recht, politisch darin zu leben, vorausgesetzt, daß er die Mittel dazu hat, und nach Maßgabe dieser Mittel darin zu leben, indem er dem Gesetze gehorcht. Allen Lebensformen, welche neben- und übereinander stehen im nationalen Leben, „weist das Gesetz einen Platz an, lokalisiert sie, unterscheidet sie und hält sie zusammen und verhütet und unterdrückt das Übermaß. Das Gesetz ist für sie ein Rahmen und ein Zügel."*) Da die Staatslehre als Wissenschaft „die Wissenschaft des Lebens der Gesellschaften" ist und als Kunst „die Kunst, das soziale Leben zum Wohle der Gesellschaft und ihrer Mitglieder zu führen, und die Kunst, das Leben des Individuums nnd das des Ganzen zur höchsten Kraft zu entwickeln und im Gleichgewicht zu halten", so besteht das ganze Geheimnis der Staatslehre als Wissenschaft darin, keine der Lebensformen zu vergessen, aus denen das nationale Leben besteht, und als Kunst, keine derselben aufopfern zu lassen und das Gesetz beständig in genauer Beziehung zum Leben zu erhalten.

---

*) Vergl. Buch I Kapitel 3.

Da man anerkannt hat, daß der Staat einige seiner Grundlagen „in der äußeren Natur" hat, dem Klima und dem Boden, und einige andere „in der Natur des Menschen oder des Volkes", der Rasse, der Bevölkerung, noch andere aber in der Vergangenheit und in der geistigen, moralischen und religiösen Gegenwart, so sind alle Wissenschaften des praktischen Lebens — Geographie, Statistik, Geschichte, Biologie und Soziologie — Hilfstruppen der Staatslehre. Da das ganze soziale Leben sich wunderbar kompliziert gestaltet hat, so verlangt die Regierung der Menschen in unserer Zeit viel ausgebreitetere Kenntnisse als jemals. Ehe man versucht, zu leiten, wenn man nicht sich und den Staat als Blinder führen will, muß man damit anfangen, zu lernen und gründlich zu lernen, was die regierbare Materie ist. Wenn man das gelernt hat, so muß man die Materie der Regierung mit den Werkzeugen der Regierung vergleichen, oder auch dieses ganze Leben, diese Funktionen mit den Organen, und dabei muß man sich hüten, nicht auch ferner noch auf eine sehr kompliziert gewordene Gesellschaft, welche durch die Jahrhunderte umgestaltet wurde und jeden Tag sich verändert, einen zu einfachen Apparat anzuwenden, der sich ihr nicht mehr anpassen kann. Von diesem Standpunkt aus ist die Staatslehre nicht nur ein Beruf, sondern mehr als eine Kunst und selbst mehr als eine Wissenschaft geworden. Sie ist oder sollte sein eine Philosophie. — Wir gehen nicht so weit, zu behaupten, daß die Republik von Philosophen regiert werden sollte, aber sie würde sicherlich dabei gewinnen, wenn die Vorstellungen der Bürger von der Regierung, und die Leitung, welche die Staatsmänner ihr geben, eine Beigabe von Philosophie erhalten würde.

Wieder führen wir Beispiele an. Zahlreiche Anzeichen bestätigen die Behauptung, daß gegenwärtig überall eine große Mißstimmung gegen die Regierung und die parlamentarischen

Staatseinrichtungen herrscht. Man beschäftigt sich damit in mehreren Ländern und hat bereits schreiben können, daß der Parlamentarismus vor einer Krisis stehe, welche sein Ende herbeiführen könne. Aber auch von dieser Erscheinung hat man, wie es scheint, nur die oberflächlichen Ursachen entdecken können, die schlechte Wahl der Abgeordneten, die schlechten Methoden, die schlechte Arbeitsthätigkeit und die schlechte Haltung der Kammern, aber die tiefer liegende Ursache hat man nicht gesehen. Ein Philosoph, der von oben her, wenn auch sehr genau, beobachtet, müßte notwendigerweise das Mißverhältnis bemerken, welches gegenwärtig überall besteht zwischen der sozialen Ordnung und dem politischen Regime*) und der Gedanke wird ihm sogleich kommen, daß vielleicht das parlamentarische Regime in der staatlichen Ordnung dasselbe sei, was die Bürgerschaft ist — oder war — in der sozialen Ordnung, daß diese beiden Formen einander entsprechend und sozusagen adäquat sind, und wenn die eine derselben verschwinden, oder von ihrem Range herabfallen oder einen Teil ihrer Wichtigkeit einbüßen oder nicht mehr dieselbe Lebenskraft haben würde — die andere den Rückschlag davon empfinden und abgelenkt werden würde. Es wäre kindisch, leugnen zu wollen, daß durch eigene Schuld oder durch Druck von außen die Bürgerschaft in der sozialen Ordnung nicht mehr dasselbe ist, was sie vor fünfzig Jahren gewesen, sei es, weil sie verlassen wurde, sei es, weil die feindlichen Angriffe Bresche darein gelegt haben, oder vielleicht aus den beiden Gründen zugleich und weil sie selbst, da sie sich unaufhörlich erneuert, sich demokratisiert hat. Aber solange das parlamentarische Regime dauert in der Organisation,

---

*) Vergl. Buch I Kap. 3 was von der Feudalität gesagt ist, welche lange Zeit in der sozialen Ordnung bestand, ehe sie im politischen Regime bestand.

wie sie damals war, bleibt sie in der politischen Ordnung, was sie um das Jahr 1830 war. Die Mißstimmung und das Übel kommt daher von dieser Zwietracht, von diesem Mangel an Übereinstimmung, von diesem Fehlen einer richtigen Beziehung zwischen der sozialen Ordnung und dem staatlichen Regime. Es wäre kindisch, die Verfassung anzuklagen und als Heilmittel, als Wundermittel, eine Revision derselben zu empfehlen in dem Sinn, in dem man sie ausführen will. Das Übel kommt nicht daher, daß sie einige monarchische Elemente enthält — wenn sie solche wirklich enthält. Als sie verfaßt wurde, im Jahre 1875, gab es im Lande lebendige monarchische Elemente; es mußte also auch in der Verfassung solche geben; sie hat nur gelebt, weil sie solche enthielt; würde sie aristokratische Elemente enthalten, da auch das Land solche enthält, so wäre das auch kein genügender Grund, um sie zu verdammen. Ebenso wenig kommt das Übel daher, daß sie in größerer Zahl bürgerliche Elemente enthält, sondern daher, daß sie demokratische Elemente nicht in genügend großer Zahl enthält. Das Verhältnis, das 1830 zutreffend war, ist es heutzutage nicht mehr; das Mischungsverhältnis der verschiedenen Elemente ist nicht richtig. Es giebt kein richtiges Verhältnis zwischen den Institutionen und der Wirklichkeit mehr.

Nochmals — von dieser Mißstimmung, von dieser Störung des Gleichgewichtes kommt alles Übel her. Wie ist diesem Mangel an Übereinstimmung abzuhelfen? Wie werden der Staat und die Gesellschaft, die soziale Ordnung und das staatliche Regime ihr Gleichgewicht wieder erlangen? Wenn man die Kräfte abmißt, so ist man beinahe versucht, das vorauszusagen. In einem Buche, das der reinen Wissenschaft gewidmet ist, hat man sich weder zu betrüben, noch zu freuen, welcher Art auch die persönlichen Interessen und Gefühle sein mögen. Der Philosoph gerät darüber nicht in Aufregung und ergreift nicht Partei; er konstatiert nur.

Was man erstreben kann und soll, das ist nicht, die Entwicklung des Lebens aufzuhalten, sondern das ist erstens, zu verhindern, daß diese stufenweise und friedliche Entwicklung in eine zu überstürzte und blutige Revolution verwandelt werde; das ist zweitens, in der Gesellschaft und dem kommenden Staat das beizubehalten, was morgen noch vom gegenwärtigen Staat und der Gesellschaft leben wird.

Diese Erhaltung zu versuchen, ist im höchsten Grade ein staatliches Werk. Es ist im höchsten Grade das Werk des Gesetzes, das nicht unbeweglich sein, sondern in der Entwicklung bleiben soll wie das Leben*) selbst, das die ganze Gegenwart und so viel als möglich von der Vergangenheit, hauptsächlich aber so viel als möglich von der Zukunft enthalten soll. Aber um zu heftige Stöße und Sprünge in der Entwicklung des nationalen Lebens zu vermeiden, ist es vor allem nötig, daß es keine Stöße und Sprünge in der Abfassung des Gesetzes gebe, und wir nehmen das Problem von seiner positiven und praktischen Seite in Angriff.

Wer wird das Gesetz machen, und durch welches Regime wird es ersetzt werden, wenn das staatliche Regime nicht mehr mit der sozialen Ordnung harmoniert? Die Grundlage dafür ist, daß den demokratischen Elementen, da sie in der sozialen Ordnung wichtiger und lebenskräftiger geworden sind, auch im staatlichen Regime mehr Wichtigkeit und Lebenskraft zugestanden werden soll. Bluntschli liebte zu sagen: „Der moderne Staat wird von unten aufgebaut werden," aber der Parlamentarismus, so wie wir ihn kennen und ausüben, kann nicht die staatliche Form sein, welche der neuen

*) „Man muß dem Gesetze beigeben, was von den folgenden Generationen für einen Fortschritt angesehen wird, und dieser Vorgang ist in sich selbst von einer unbestimmten Dauer." Sir Henry Maine: Études sur l'histoire des institutions primitives, Seite 424. Vergl. weiter oben Buch I, Kap. 2.

sozialen Ordnung entspricht. Er setzte voraus und verlangte eine starke, thätige, kühne Bürgerschaft und stumme Massen, er setzte voraus eine sehr gelehrte, sehr moralische, sehr uneigennützig regierende Klasse. Wenn er in seiner schönsten Epoche tief unter seiner Aufgabe geblieben ist, wie wird es sein, wenn die Majoritäten weniger gebildet, weniger moralisch, weniger widerstandsfähig gegen ihre Leidenschaften sein werden. Wenn der bürgerliche Parlamentarismus uns mit einer so mittelmäßigen, so unüberlegten, unzusammenhängenden Gesetzgebung begabt hat, wie wird es dann sein mit dem Arbeiterparlamentarismus? So sehr man auch Anhänger der Diskussionsregierungen sein mag, muß man nicht gestehen, daß „die Diskussion, wenn sie Erfolg haben soll, Toleranz nötig hat“? Bagehot unterließ nicht, uns davon zu benachrichtigen: „Sie scheitert überall da, wo, wie in einer französischen politischen Versammlung, jeder, der etwas hört, was ihm mißfällt, es niederzuschreien sucht.“ *) Er ging sogar so weit, in Bezug auf unsere Kammern die berühmte Phrase Carlyles über „das große nationale Klosett“ zu wiederholen. Was aber soll man dann von einem parlamentarischen Regime sagen, wo die Arbeiterelemente den ganzen Raum einnehmen würden? Sicherlich würde diese Toleranz für gegnerische Meinungen, die eine Wirkung der Erziehung ist, nicht unbedingt herrschen, und die Höflichkeit der Manieren, welche gleichfalls eine Toleranz ist, wäre sicherlich nicht souverän. Das Parlament würde sogleich die Haltung und den Ton einer Volksversammlung annehmen. Aber. was wird eine so beschaffene Gesetzgebung durch neue Leute sein, welche man für ehrlich und gutwillig halten kann, welche aber von Gesetzen und von allem, was die Bildung und Abfassung von Gesetzen betrifft, nichts verstehen und welche ihrer natürlichen Neigung zufolge

*) Lois scientifiques du développement des nations, Seite 180.

nicht nur alles verachten und verwerfen, was ihren Hirngespinsten ein wenig widerspricht, sondern auch alles, was ihnen nicht schmeichelt? Wenn also einerseits die Gerechtigkeit gebietet, den neuen Elementen in dem staatlichen Regime einen Platz anzuweisen, der besser im Verhältnis steht zu dem, den sie in der sozialen Ordnung einnehmen, so verlangt doch andererseits die Klugheit, daß man den kommenden Kammern nicht alle Befugnisse der Gesetzgebung läßt, welche die früheren Kammern haben konnten und welche schon die letzteren oft schlecht und mittelmäßig angewendet haben. Es ist notwendig, daß im staatlichen Regime mehr demokratische Elemente vorhanden seien, das bewilligt und wünscht man, aber diese staatliche Regierung kann nicht servil kopiert, noch so, wie sie ist, von der Vergangenheit in die Zukunft, in die kommende soziale Ordnung übertragen werden. Man müßte den Kammern die Initiative und die Vorbereitung der Gesetze abnehmen. Die Initiative müßte der Regierung zurückgegeben werden, der sie rechtmäßig zukommt; die Vorbereitung aber müßte man dem Staatsrate geben, einem sehr geeigneten Organ für eine solche Funktion. So wäre die Trennung zwischen der Exekutive und der Legislative aufrecht erhalten. Die Gesetzgebung würde ihr besonderes Organ haben. Nach Vorbereitung der Gesetze durch den Staatsrat würden sie den Kammern vorgelegt, welche ihre Annahme oder Ablehnung auszusprechen hätten, aber ohne das Recht, sie zu verbessern, oder wenn sie verbessert werden, so müßten die Gesetze zum Staatsrat zurückgehen, welcher sich zu überzeugen hätte, daß die Änderungen nicht einen Widerspruch mit diesem Gesetz selbst oder mit anderen Gesetzen in den Wortlaut hineingebracht haben. Wenn die Initiative der Regierung zu lässig wäre nach Ansicht der Kammern, so könnten sie durch ausdrückliche Resolutionen sie einladen, einen Gesetzentwurf über einen bestimmten Gegenstand vorzulegen. Sie würden das

Budget beraten und bewilligen ebenso wie jetzt, und das Recht der Interpellation behalten, das aber strenger zu begrenzen wäre. Dadurch würde man den Überschuß vermindern, man würde die Zusammenhangslosigkeit der Gesetzgebung vermeiden, man würde der Gefahr und der Lächerlichkeit eines Gesetzes entgehen, das durch Nichtsachverständige gemacht würde. Die Kammern würden zu ihrem historischen Recht, zu ihrer ursprünglichen Rolle, zu ihrer natürlichen Funktion zurückgeführt, Steuern zu bewilligen, Gesetzen zuzustimmen, die Anwendung der Steuern zu beaufsichtigen und zu verhindern, daß kein Gesetz angewendet werde, das nicht von ihnen untersucht und angenommen ist. Ihre Machtbefugnisse würden eingeschränkt, aber ihre Macht wäre immer noch groß, eben wegen der Größe des Budgets der modernen Staaten. Und wenn man so weit gehen würde — was man aber nicht wagen wird — die Verantwortlichkeit der Minister gegenüber den Kammern aufzuheben, so wäre „die Situation so sehr umgedreht, die Regierungen geben den Kammern so wenig eine Richtung an, würden sie im Gegenteil bei ihnen suchen, die Politik würde so offen auf der Tribüne in öffentlicher Sitzung gemacht, die Achse der Politik wäre so gänzlich verschoben," und der kommende Staat wird so sicherlich von unten aufgebaut, daß man nicht zu befürchten hat, daß jemals eine Regierung die Kammern leichthin behandeln werde und daß die exekutive Gewalt eine drohende Vorherrschaft einnehmen werde. Das wäre keineswegs eine Expropriation, eine Absetzung, eine Enthauptung der Kammern, sondern vielmehr die Rückkehr zu ihrem normalen Zustande, und um die Regierung noch demokratischer und der sozialen Ordnung entsprechender zu machen, würde man kein unübersteigliches Hindernis in einem mäßigen Gebrauch des Referendums sehen unter der Bedingung, daß man sich desselben selten, mit Takt und Aufrichtigkeit bedient und nur bei großen Fragen, welche in sehr einfachen

Ausdrücken aufgestellt und durch eine sehr kurze Antwort entschieden werden können.

Aber die Wiederherstellung eines richtigen Verhältnisses zwischen den demokratischen Elementen in der sozialen Ordnung und denselben Elementen im staatlichen Regime würde unter dem absoluten Kaiserreich aus dem brutalen, kindischen und barbarischen direkten allgemeinen Wahlrecht eine ungeheure Gefahr machen sowohl für die soziale Ordnung als für das staatliche Regime selbst, das aus ihr hervorging. Es würde notwendigerweise die exklusive und begehrliche Regierung einer Klasse der Ungebildetsten, der am wenigsten moralischen, der Zahlreichsten und Ärmsten, demzufolge der am wenigsten uneigennützigen und zurückhaltenden Klasse herbeiführen, welche aus dieser Regierung die am wenigsten intelligente, heftigste, unerträglichste aller Tyranneien machen würde. Das einzige Mittel, dem zu entgehen, ist, das allgemeine Wahlrecht zu organisieren,*) nicht irgend jemand sein Wahlrecht zu nehmen, nicht die Gleichheit abzuschaffen oder eine Hierarchie des Stimmrechtes zu schaffen, nicht um den Anteil der demokratischen Elemente zu feilschen und zu betrügen, sondern neben den demokratischen Elementen, welche dann wirklich vorherrschend wären, die anderen Elemente, die noch in der Nation leben, beizubehalten. Das würde ohne Zweifel mehr oder weniger gut gelingen auf zwei oder drei Arten, indem man entweder das Wahlrecht in zwei Stufen oder die verhältnismäßige Vertretung**) annimmt, oder — was am

---

*) Man empfiehlt als ein Mittel „die Erziehung zum allgemeinen Wahlrecht", und ohne Zweifel muß man auch darauf hinarbeiten; diese Erziehung wird jedoch lang und nicht leicht auszuführen, aber immer zu wiederholen und niemals vollendet sein. Die Erziehung zum Wahlrecht ohne seine Organisation würde auch nur eine ungenügende Garantie bieten.

**) Vergl. das vortreffliche Buch von John Stuart Mill über die repräsentative Verfassung.

besten wäre, anfangs aber Mißtrauen aller Art erwecken würde — eine berufsmäßige Volksvertretung nach sehr weiten Kategorien, die der sozialen Ordnung genau nachzubilden wäre. Die Wahl der beiden Kammern nach demselben Wahlmodus, nach dem direkten allgemeinen Wahlrecht, welche die Empiriker als Heilmittel vorschlagen, würde die Gefahr nicht beseitigen, sondern verdoppeln. Wollte man beide Kammern wählen lassen (falls man zwei Kammern beibehalten will, da die Nützlichkeit einer oberen Kammer weniger augenscheinlich ist, bei einem großen Staatsrate, der die Gesetze vorzubereiten hätte) und alles einer falsch verstandenen und falsch ausgelegten Volkssouveränität überlassen, wollte man alles der stupiden Gewalt der Masse*) überliefern, so würde man sich in das Abstrakte stürzen und sich von der Wirklichkeit des Lebens entfernen. Aber nur das Leben schafft Leben und ein glücklich organisiertes allgemeines Wahlrecht würde dem so weit als möglich nahe kommen. Dank dieser Organisation, aus welcher wirklich das Heil hervorgehen würde, würde man die Gewißheit haben, daß die friedliche Entwicklung sich nicht in eine Revolution mit bewaffneter Hand verwandeln wird; man würde die Institutionen in ein billiges Verhältnis mit der Wirklichkeit bringen, mit dem Leben, das entsteht, und dem Leben, das dauert; man würde aus dem staatlichen Regime ein getreues Abbild der sozialen Ordnung machen, welche in verjüngtem Maßstab alles enthält und wiedergiebt, was in der Nation ist, und darum eben würde man zu einem repräsentativen System gelangen, wo das Volk anders als durch Metapher vertreten wäre. Die Kammern wären weniger legislativ, aber mehr repräsentativ, und das wäre ein Gewinn.

*) Es ist in der That ein Irrtum, ein anarchischer Sophismus, das allgemeine Wahlrecht zu pulverisieren, in Atome zu zerteilen, und es so zu einer Summe von mathematischen Einheiten zu machen. Vergl. Sophismes politiques de ce temps Seite 169, 261 ff.

Kann man sich damit schmeicheln, daß es überflüssig sei, darauf zu bestehen, daß „die Bourgeoisie“ begreifen müsse, welches Hauptinteresse sie daran hat, diese Organisation des Wahlrechtes nach der Wirklichkeit herbeizuführen, solange es noch Zeit ist? Was das Proletariat, den vierten Stand, das „Volk“ betrifft, so ist sein Interesse daran nicht geringer. Vor allem, da es einmal Platz in der Nation genommen hat, wird es auch mehr Platz in der Nationalvertretung nehmen. Und dann — um uns von den Lehren der Geschichte leiten zu lassen — ebenso wie der Triumph der Aristokratie sein Ende fand mit der Herstellung der absoluten Monarchie, und ebenso wie der Triumph der absoluten Monarchie sein Ende fand durch die Rache des parlamentarischen und bürgerlichen Widerstandes — ebenso würde ein zu weit gehender Sieg, ein ungerechter Sieg des Proletariats, sein Ende finden in einer ebenso ungerechten Reaktion, und dann würden wir einem noch despotischeren Cäsarismus näher sein als jemals. Denn das wäre eine zügellose Demagogie und jede Demagogie geht mit einem Kaiser schwanger.

Man muß also sich dem Leben nähern, alles erhalten, was Lebenskraft hat, allem, was entsteht, sich zu entfalten helfen, entsprechend der Entwicklung des Lebens auch die Entwicklung des Gesetzes regeln, ein gerechtes Verhältnis zwischen den Funktionen und den Organen herstellen, sowie zwischen der sozialen Ordnung und dem staatlichen Regime. Zugleich aber muß man dezentralisieren, wenn man kann, aber wohl darauf achten, daß man nur da dezentralisiert, wo man kann. Das ganze Leben Frankreichs sagt uns, daß die Regierung zentralisiert sein muß. Man erinnere sich, was die Zentralisation des Staates gethan hat für die Einheitlichmachung des Gesetzes und was dagegen die Einheit des Gesetzes für die Zentralisation des Staates gethan hat.*)

*) Man vergleiche oben Buch I Kap. 3 und Sir Henry Maine: Études sur l'ancien droit Seite 213, 232.

Man bedenke, daß Frankreich nicht allein auf der Welt ist und daß es viel Neid und Eifersucht erregt hat. Militärisch also dezentralisieren wir nicht, aber anderswo, wo es angeht, dezentralisieren wir. Es giebt im Leben Frankreichs lokale Organe und Funktionen, welche nicht zentralisiert sind. Stören wir nicht ihr Leben und suchen wir, es zu steigern. Es giebt Appellationsgerichte und Akademien, und erhalten wir diese. Es giebt einige große Städte. Hüten wir uns, diesen den Lebenssaft abzuleiten, ebenso wie wir den Lebenssaft des Landes nicht nach Paris ableiten dürfen. Aber die Regel ist noch jetzt und immer, daß man die Wirklichkeit des Lebens, die sich nicht dekretieren läßt, befolgen und nachahmen muß. Der Grundsatz, auf welchen sich solid und unerschütterlich die Staatswissenschaft gründet, die Wissenschaft des Lebens der Gesellschaften, die Kunst, das soziale Leben zu leiten, ist: die Thätigkeit dem Leben gemäß verteilen.

# Anhang.

## I.

## Die konstitutionelle Organisation.*)

### Verfassungsgesetz vom 25. Februar 1875 bezüglich der Organisation der öffentlichen Gewalten.

**Art. 1.** Die gesetzgebende Gewalt wird durch zwei Versammlungen ausgeübt, die Kammer der Abgeordneten und den Senat.

Die Kammer der Abgeordneten wird durch das allgemeine Wahlrecht ernannt gemäß dem Wahlgesetze.

Die Zusammensetzung, die Art der Wahl und die Befugnisse des Senats werden durch ein spezielles Gesetz bestimmt werden.

**Art. 2.** Der Präsident der Republik wird durch absolute Majorität vom Senat und der Kammer der Abgeordneten gewählt, welche sich zu einer Nationalversammlung vereinigen.

Er wird auf sieben Jahre gewählt und ist wieder wählbar.

**Art. 3.** Der Präsident der Republik hat die Initiative der Gesetzgebung zugleich mit den Mitgliedern der beiden Kammern. Er proklamiert die Gesetze, wenn sie von den

---

*) Alle diese Texte sind der von Herrn Eug. Pierre, Generalsekretär der Präsidentschaft der Deputiertenkammer, unter dem Titel: „Die Organisation der öffentlichen Gewalten. Sammlung der konstitutionellen und Wahlgesetze der französischen Republik" herausgegebenen ausgezeichneten Gesetzsammlung entnommen. Ausgelassen sind nur die aufgehobenen Bestimmungen.

beiden Kammern angenommen sind; er überwacht ihre Ausführung.

Er hat das Begnadigungsrecht; die Amnestien können nur durch ein Gesetz bewilligt werden.

Er verfügt über die bewaffnete Macht.

Er ernennt Beamte zu allen bürgerlichen und militärischen Ämtern.

Er präsidiert bei nationalen Feierlichkeiten. Die Gesandten (envoyés) und Botschafter (ambassadeurs) der fremden Mächte sind bei ihm akkreditiert.

Jeder Akt des Präsidenten der Republik muß von einem Minister gegengezeichnet sein.

**Art. 4.** Nach Maßgabe der entstehenden Erledigungen ernennt der Präsident der Republik von Promulgation des vorliegenden Gesetzes ab im Ministerrate die Staatsräte im gewöhnlichen Dienst.

Die so ernannten Staatsräte können nur durch ein im Ministerrat erlassenes Dekret abberufen werden.

**Art. 5.** Der Präsident der Republik kann in Übereinstimmung mit dem Senat die Kammer der Abgeordneten vor Ablauf ihres Mandates auflösen. In diesem Falle werden die Wahlkomitees für die neuen Wahlen im Laufe von zwei Monaten einberufen, und die Kammer innerhalb der zehn Tage, welche dem Abschlusse der Wahlen folgen.

**Art. 6.** Die Minister sind solidarisch verantwortlich vor den Kammern für die allgemeine Politik der Regierung und persönlich für ihre persönlichen Handlungen.

Der Präsident der Republik ist nur im Falle von Hochverrat verantwortlich.

**Art. 7.** Im Falle der Erledigung durch Todesfall oder eine andere Ursache schreiten die beiden vereinigten Kammern unverzüglich zur Wahl eines neuen Präsidenten. In der Zwischenzeit ist der Ministerrat mit der ausübenden Gewalt bekleidet.

**Art. 8.** Die Kammern haben das Recht, durch getrennte Beratungen einer jeden derselben nach der absoluten Majorität der Stimmen spontan oder auf Verlangen des Präsidenten der Republik zu erklären, daß es wünschenswert sei, die konstitutionellen Gesetze zu revidieren.

Nachdem jede der beiden Kammern diesen Beschluß gefaßt hat, vereinigen sie sich zu einer Nationalversammlung, um die Revision vorzunehmen.

Die Beschlüsse über Verfassungsänderungen müssen nach absoluter Majorität der die Nationalversammlung bildenden Mitglieder gefaßt werden. Die republikanische Form der Regierung kann nicht Gegenstand eines Revisionsantrages sein.

Die Mitglieder der Familien, welche über Frankreich regiert haben, sind nicht wählbar zur Präsidentenwürde der Republik.

## Verfassungsgesetz vom 24. Februar 1875 betreffend die Organisation des Senats.*)

**Art. 8.** Der Senat hat in Gemeinschaft mit der Kammer der Abgeordneten die Initiative und Abfassung der Gesetze. Jedoch müssen die Finanzgesetze in erster Linie der Kammer der Abgeordneten vorgelegt und von ihr bewilligt werden.

**Art. 9.** Der Senat kann als höchster Gerichtshof konstituiert werden, um den Präsidenten der Republik oder die Minister abzuurteilen, sowie die Angriffe auf die Sicherheit des Staates.**)

---

*) Modifiziert durch das Gesetz vom 9. Dezember 1884.

**) Vergl. das Gesetz vom 10. April 1889 über die Prozeßordnung vor dem Senate bei Verhandlung über irgend eine eines Angriffes auf die Sicherheit des Staates beschuldigte Person.

## Verfassungsgesetz vom 16. Juli 1875 über die Beziehungen der öffentlichen Gewalten.

Art. 1. Der Senat und die Kammer der Abgeordneten versammeln sich alle Jahre am zweiten Mittwoch des Januar, wenn nicht eine frühere Einberufung durch den Präsidenten der Republik vorliegt.

Die beiden Kammern müssen wenigstens fünf Monate in jedem Jahre versammelt sein. Die Sitzungsperiode der einen beginnt und endigt zu gleicher Zeit wie die der anderen Kammer.

Art. 2. Der Präsident der Republik spricht die Schließung der Sitzungsperiode aus. Er hat das Recht, die Kammern außerordentlich einzuberufen. Er muß sie berufen, wenn in der Zwischenzeit zwischen den Sitzungsperioden die absolute Mehrzahl der Mitglieder jeder Kammer es verlangt.

Der Präsident der Republik kann die Kammern vertagen, jedoch kann die Vertagung einen Monat nicht überschreiten und auch nicht zweimal in derselben Sitzungsperiode eintreten.

Art. 3. Wenigstens einen Monat vor dem gesetzlichen Ablauf der Amtsdauer des Präsidenten der Republik müssen die Kammern zu einer Nationalversammlung vereinigt werden, um zur Wahl des neuen Präsidenten zu schreiten. In Ermangelung einer Einberufung erfolgt diese Vereinigung von Rechts wegen am 15. Tage vor Ablauf dieser Amtsdauer.

Im Falle des Ablebens oder der Abdankung des Präsidenten der Republik vereinigen sich die beiden Kammern unmittelbar aus eigener Machtvollkommenheit. Im Falle durch Anwendung des Art. 5 des Gesetzes vom 25. Februar 1875 die Kammer der Abgeordneten im Augenblicke, wo die Präsidentenwürde der Republik erledigt wird, aufgelöst wäre, würden sogleich die Wahlkomitees einberufen, und der Senat vereinigt sich aus eigener Machtvollkommenheit.

Art. 4. Jede Versammlung der einen der beiden Kammern, welche außer der Zeit der gemeinschaftlichen Sitzungsperiode abgehalten ist, ist ungesetzlich und ungültig von Rechts wegen, ausgenommen den Fall, der im vorhergehenden Artikel vorgesehen ist, und den, wo der Senat als Gerichtshof konstituiert ist. In diesem letzteren Falle kann er nur gerichtliche Funktionen ausüben.

Art. 5. Die Sitzungen des Senats und die der Kammer der Abgeordneten sind öffentlich.

Dennoch kann sich jede Kammer als geheimes Komitee konstituieren auf Verlangen einer gewissen Anzahl seiner Mitglieder, welche durch das Reglement festgestellt wird.

Sie entscheidet darauf durch absolute Majorität, ob die Sitzung über denselben Gegenstand öffentlich fortgesetzt werden soll.

Art. 6. Der Präsident der Republik verkehrt mit den Kammern durch Botschaften, welche von der Tribüne durch einen Minister vorgelesen werden. Die Minister haben Zutritt in beide Kammern und müssen gehört werden, wenn sie es verlangen. Sie können sich durch Kommissäre unterstützen lassen, welche für die Beratung eines bestimmten Gesetzentwurfes durch Dekret des Präsidenten der Republik ernannt werden.

Art. 7. Der Präsident der Republik veröffentlicht die Gesetze in dem Monat, der auf die Übergabe des endgültig angenommenen Gesetzes an die Regierung folgt. Er muß innerhalb drei Tagen die Gesetze promulgieren, deren Promulgation durch einen ausdrücklichen Beschluß der einen oder anderen Kammer als dringend bezeichnet wurde.

In dem Zeitraume, welcher für die Promulgation festgesetzt ist, kann der Präsident der Republik durch eine motivierte Botschaft von beiden Kammern eine neue Beratung verlangen, welche nicht verweigert werden darf.

Art. 8. Der Präsident der Republik schließt Verträge ab. Er giebt den Kammern Nachricht darüber, sobald das Interesse und die Sicherheit des Staates es erlauben. Die Friedensverträge, Handelsverträge und die Verträge, welche die Finanzen des Staates verpflichten, diejenigen, welche sich auf den Zivilstand und auf die Eigentumsrechte der Franzosen im Auslande beziehen, sind definitiv erst, nachdem sie von beiden Kammern genehmigt wurden. Die Abtretung, der Austausch, die Angliederung von Gebietsteilen kann nur durch ein Gesetz stattfinden.

Art. 9. Der Präsident der Republik kann den Krieg nicht ohne vorgängige Zustimmung beider Kammern erklären.

Art. 10. Jede der Kammern ist Richterin über die Wählbarkeit ihrer Mitglieder und die Rechtmäßigkeit ihrer Wahl. Sie allein erhält die Abdankung ihrer Mitglieder.

Art. 11. Das Bureau jeder der beiden Kammern wird jedes Jahr für die Dauer der Sitzungsperiode gewählt und für jede außerordentliche Sitzungsperiode, welche vor der gewöhnlichen Sitzungszeit des folgenden Jahres stattfindet. Wenn die beiden Kammern sich zu der Nationalversammlung vereinigen, so besteht ihr Bureau aus dem Präsidenten, Vizepräsidenten und den Sekretären des Senats.

Art. 12. Der Präsident der Republik kann nur durch die Kammer der Abgeordneten in Anklagezustand versetzt und nur durch den Senat abgeurteilt werden.

Die Minister können in Anklagezustand versetzt werden durch die Kammer der Abgeordneten für Verbrechen im Amt. In diesem Fall werden sie vom Senat abgeurteilt.

Der Senat kann als Gerichtshof durch ein Dekret des Präsidenten der Republik konstituiert werden, welches im Ministerrat erlassen wird, um jede Person, welche eines Angriffes auf die Sicherheit des Staates beschuldigt wird, abzuurteilen.

Wenn die Untersuchung durch die gewöhnliche Justiz begonnen wurde, so kann das Dekret zur Einberufung des Senates bis zum Verweisungsurteil erlassen werden.

Ein Gesetz wird die Prozeßordnung über die Anklage, die Untersuchung und das Urteil bestimmen.

**Art. 13.** Kein Mitglied einer der Kammern kann wegen seiner Meinungsäußerungen in Ausübung seiner Funktionen angeklagt oder verfolgt werden.

**Art. 14.** Kein Mitglied der beiden Kammern kann während der Dauer der Sitzungsperiode verfolgt oder verhaftet werden, außer mit Ermächtigung der Kammer, deren Mitglied er ist, ausgenommen jedoch bei Ergreifung auf frischer That.

Die Verhaftung oder Verfolgung eines Mitgliedes einer der beiden Kammern wird während der Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben und für ihre ganze Dauer, wenn die Kammer es verlangt.

---

II.

# Die Wahl des Senats.

## Gesetz vom 9. Dezember 1884 betreffend die Abänderung der organischen Gesetze über die Organisation des Senats und die Wahlen der Senatoren.

**Art. 1.** Der Senat besteht aus 300 Mitgliedern, welche durch die Departements und die Kolonien erwählt werden.

Die jetzigen Mitglieder ohne Unterschied zwischen den Senatoren, welche durch die Nationalversammlung oder den Senat erwählt wurden, und denjenigen, welche durch die Departements und die Kolonien erwählt wurden, behalten ihr Mandat während der Zeit, für die sie gewählt sind.

**Art. 2.** Das Departement der Seine wählt 10 Senatoren. Das Departement du Nord wählt 8 Senatoren. Die Departements Côtes-du-Nord, Finistère, Gironde, Ille-et-Vilaine, Loire, Loire-Inférieure, Pas-de-Calais, Rhône, Saône-et-Loire, Seine-Inférieure wählen jedes 5 Senatoren.

L'Aisne, Bouches-du-Rhône, Charente-Inférieure, Dordogne, Haute-Garonne, Isère, Maine-et-Loire, Manche, Morbihan, Puy-de-Dôme, Seine-et-Oise, Somme wählen jedes vier Senatoren.

L'Ain, Allier, Ardèche, Ardennes, Aube, Aude, Aveyron, Calvados, Charente, Cher, Corrèze, Corse, Côte-d'Or, Creuse, Doubs, Drôme, Eure, Eure-et-Loir, Gard, Gers, Hérault, Indre, Indre-et-Loire, Jura, Landes, Loir-et-Cher, Haute-Loire, Loiret, Lot, Lot-et-Garonne, Marne, Haute-Marne, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nièvre, Oise, Orne, Basses-Pyrénées, Haute-Saône, Sarthe, Savoie, Haute-

Savoie, Seine-et-Marne, Deux-Sèvres, Tarn, Vendee, Vienne, Haute-Vienne, Vosges, Yonne wählen jedes drei Senatoren.

Die Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ariège, Cantal, Lozère, Hautes-Pyrénées, Pyrénées Orientales, Tarn-et-Garonne, Vaucluse wählen jedes zwei Senatoren.

Das Gebiet von Belfort, die drei Departements von Algier, die vier Kolonien Martinique, Guadeloupe, Réunion und Französisch-Indien wählen jede einen Senator.

**Art. 3.** In den Departements, wo die Zahl der Senatoren durch das gegenwärtige Gesetz vermehrt wird, wird die Vermehrung nach Maßgabe der Vakanzen vorgenommen, welche unter den unabsetzbaren Senatoren eintreten.

Zu diesem Zwecke wird acht Tage nach Eintritt der Vakanz in öffentlicher Sitzung eine Losziehung vorgenommen, um das Departement zu bestimmen, das berufen ist, einen Senator zu wählen. Diese Wahl wird innerhalb drei Monaten nach der Losziehung stattfinden. Jedoch wenn die Vakanz in den sechs Monaten eintritt, welche der dreijährigen Erneuerung vorausgehen, so wird sie erst im Augenblicke dieser Erneuerung vorgenommen.

Das so verliehene Mandat erlischt zu gleicher Zeit wie das der anderen Senatoren, welche demselben Departement angehören.

**Art. 4.** Niemand kann Senator sein, wenn er nicht Franzose, wenigstens vierzig Jahre alt und im Besitze der bürgerlichen und staatlichen Rechte ist.

Die Mitglieder der Familien, welche über Frankreich regiert haben, sind nicht wählbar zum Senator.

**Art. 5.** Die Militärpersonen der Armee zu Wasser und zu Lande können nicht zu Senatoren erwählt werden.

Hiervon sind ausgenommen:

1. Die Marschälle von Frankreich und die Admirale;
2. die Generaloffiziere, welche ohne Altersgrenze in der

ersten Sektion des Kadre des Generalstabs geführt werden und kein Kommando haben;

3. die Generaloffiziere, welche in der zweiten Sektion des Kadre des Generalstabs stehen;
4. die Militärpersonen der Armee zu Wasser und zu Lande, welche der Reserve der aktiven Armee oder der Territorialarmee angehören.

Art. 6. Die Senatoren werden nach dem Listenskrutinium gewählt durch ein Komitee, das im Hauptorte des Departements oder der Kolonie vereinigt wird, und besteht aus:

1. Abgeordneten;
2. Generalräten;
3. Arrondissementsräten;
4. Delegierten, welche aus den Wählern der Gemeinden durch jeden Gemeinderat erwählt werden.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Die Komitees | von | 10 | Mitgliedern | wählen | 1 | Delegierten, |
| " | " | " | 12 | " | " | 2 Delegierte, |
| " | " | " | 16 | " | " | 3 " |
| " | " | " | 21 | " | " | 6 " |
| " | " | " | 23 | " | " | 9 " |
| " | " | " | 27 | " | " | 12 " |
| " | " | " | 30 | " | " | 15 " |
| " | " | " | 32 | " | " | 18 " |
| " | " | " | 34 | " | " | 21 " |
| " | " | " | 36 | " u. darüber | " | 24 " |

Der Stadtrat von Paris wählt 30 Delegierte.

In Französisch-Indien werden die Mitglieder der Lokalkomitees den Arrondissementsräten substituiert. Der Stadtrat von Pondichéry wählt fünf, der Stadtrat von Karikal drei, alle anderen Gemeinden wählen jede zwei Delegierte.

Die Wahl findet im Hauptorte jedes Departements statt.

Art. 7. Die Mitglieder des Senats werden für neun Jahre gewählt.

Der Senat erneuert sich alle drei Jahre nach der Ordnung der Serien von Departements und Kolonien, welche gegenwärtig bestehen.

**Art. 8.** Die Artikel 2 (§ 1 und 2), 3, 4, 5, 8, 14, 16, 19, 23 des organischen Gesetzes vom 2. August 1875 über die Wahlen der Senatoren werden modifiziert wie folgt: . .

. . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .

**Art. 9.** Aufgehoben werden:

1. Die Artikel 1—7 des Gesetzes vom 24. Februar 1875 über die Organisation des Senats;
2. die Artikel 24 und 25 des Gesetzes vom 2. August 1875 über die Wahl der Senatoren.

## Organisches Gesetz vom 2. August 1875 über die Wahlen der Senatoren.

**Art. 1.** Ein Dekret des Präsidenten der Republik, das wenigstens sechs Wochen früher erlassen wurde, setzt den Tag fest, an welchem die Wahlen zum Senat stattfinden sollen, und zugleich den Tag, wo die Delegierten der Stadträte gewählt werden sollen. Es muß ein Zwischenraum von wenigstens einem Monat zwischen der Wahl der Delegierten und der der Senatoren sein.

**Art. 2.** In jedem Gemeinderat wird die Wahl der Delegierten ohne Debatte nach geheimer Abstimmung vorgenommen und wenn nötig nach dem Listenskrutinium, nach der absoluten Majorität der Stimmen. Nach zweimaliger Abstimmung genügt die relative Majorität und bei gleicher Abstimmung ist der ältere gewählt. Ebenso und in derselben Form findet die Wahl der Ersatzmänner statt.

Die Räte, welche 1 oder 2 Delegierte zu wählen haben, ernennen einen Ersatzmann.

Die, welche 6 oder 9 Delegierte wählen, ernennen zwei Ersatzmänner.

Die, welche 12 oder 15 Delegierte wählen, ernennen drei Ersatzmänner.

Die, welche 18 oder 21 Delegierte wählen, ernennen vier Ersatzmänner.

Die, welche 24 Delegierte wählen, ernennen fünf Ersatzmänner.

Der Stadtrat von Paris ernennt acht Ersatzmänner.

Die Ersatzmänner haben die Delegierten im Falle der Weigerung oder Verhinderung zu ersetzen nach der durch die Zahl der Stimmen festgesetzten Ordnung.

Die Wahl der Stadträte kann weder auf einen Abgeordneten, noch auf einen Generalrat, noch auf einen Arrondissementsrat fallen.

Sie kann auf alle Wähler der Gemeinde fallen mit Einschluß der Gemeinderäte ohne Unterschied zwischen ihnen.

**Art. 3.** In den Gemeinden, wo die Funktionen des Gemeinderates durch eine besondere Delegation erfüllt werden, welche nach Artikel 44 des Gesetzes vom 5. April 1889 hergestellt wurde, werden die Delegierten und Ersatzmänner durch den alten Rat ernannt.

**Art. 4.** Wenn die Delegierten bei der Wahl nicht zugegen waren, so wird ihnen innerhalb 24 Stunden durch den Maire Nachricht gegeben. Sie müssen innerhalb fünf Tagen dem Präfekten Nachricht von ihrer Wahl geben. Im Falle der Weigerung oder des Schweigens werden sie durch die Ersatzmänner ersetzt, welche dann als Delegierte der Gemeinde auf die Liste gesetzt werden.

**Art. 5.** Das Protokoll der Wahl der Delegierten und der Ersatzmänner wird sogleich dem Präfekten übersandt. Er erwähnt darauf die Annahme oder Ablehnung der Delegierten und Ersatzmänner, sowie die gegen die Gültigkeit der Wahl er-

hobenen Proteste von seiten eines oder mehrerer Mitglieder des Stadtrates. Eine Kopie dieses Protokolls wird an der Thüre der Mairie angeschlagen.

**Art. 6.** Eine Tabelle der Wahlresultate der Delegierten und Ersatzmänner wird durch den Präfekten innerhalb acht Tagen aufgestellt. Diese Tabelle wird jedem, der es verlangt, mitgeteilt. Sie kann kopiert und veröffentlicht werden.

Jeder Wähler hat ebenso das Recht, in den Büreaus der Präfektur Mitteilung und Kopie der Liste der Stadträte des Departements abzuholen, und in den Büreaus der Unterpräfekturen der Liste der Stadträte des Arrondissements.

**Art. 7.** Jeder Wähler der Gemeinde kann in einem Zeitraume von drei Tagen direkt an den Präfekten einen Protest gegen die Gültigkeit der Wahl richten. Wenn der Präfekt glaubt, daß die Wahlhandlung unregelmäßig war, hat er das Recht, ihre Annullation zu verlangen.

**Art. 8.** Die Proteste gegen die Wahl der Delegierten oder Ersatzmänner werden vom Präfekturrat geprüft, vorbehaltlich der Berufung an den Staatsrat, und in den Kolonien von dem geheimen Rate (conseil privé).

Die Delegierten, deren Wahl ungültig wurde, weil sie eine der vom Gesetze vorgeschriebenen Bedingungen nicht erfüllten oder infolge eines Formfehlers, werden durch die Ersatzmänner ersetzt.

Im Falle der Annullierung der Wahl eines Delegierten und der Wahl eines Ersatzmannes, sowie im Falle der Weigerung oder des Todes eines oder des anderen nach ihrer Annahme werden neue Wahlen vom Stadtrate vorgenommen an einem vom Präfekten festgesetzten Tage.

**Art. 9.** Spätestens acht Tage vor der Wahl der Senatoren stellt der Präfekt und in den Kolonien der Direktor des Inneren die Liste der Wähler des Departements nach alphabetischer Ordnung auf. Die Liste wird jedem, der es ver-

langt, mitgeteilt und kann kopiert und veröffentlicht werden. Kein Wähler kann mehr als eine Wahl haben.

**Art. 10.** Die Abgeordneten, die Mitglieder des Generalrates oder der Arrondissementsräte, welche durch die Wahlkommission proklamiert wurden, deren Wahl nicht bestätigt wurde, werden auf die Liste der Wähler gesetzt und können an der Wahl teilnehmen.

**Art. 11.** In jedem der drei Departements von Algier besteht das Wahlkomitee 1. aus Deputierten, 2. aus Mitgliedern des Generalrates, welche französische Bürger sind, 3. aus Erwählten, welche von den Mitgliedern des Generalrates, die französische Bürger sind, aus den Wählern der Gemeinde, welche französische Wähler sind, erwählt wurden.

**Art. 12.** Den Vorsitz im Wahlkomitee führt der Präsident des Zivilgerichtes des Hauptortes des Departements oder der Kolonie. Der Präsident wird unterstützt von den beiden ältesten und den beiden jüngsten der bei der Eröffnung der Sitzung anwesenden Wähler. Das so gebildete Büreau wählt unter den Wählern einen Sekretär. Wenn der Präsident verhindert ist, so wird er durch den Vizepräsidenten und, wenn dieser fehlt, durch den ältesten Richter ersetzt.

**Art. 13.** Das Büreau verteilt die Wähler nach alphabetischer Ordnung auf die Abstimmungssektionen, welche mindestens 100 Wähler umfassen. Es ernennt die Präsidenten und Zähler jeder dieser Sektionen, es entscheidet über alle Schwierigkeiten und Streitigkeiten, welche im Laufe der Wahl sich erheben können, ohne sich jedoch von den Bestimmungen nach Artikel 8 des gegenwärtigen Gesetzes entfernen zu können.

**Art. 14.** Die erste Abstimmung wird um acht Uhr morgens eröffnet und um Mittag geschlossen. Die zweite wird um zwei Uhr eröffnet und um fünf Uhr geschlossen. Die dritte wird um sechs Uhr eröffnet und um zehn Uhr

geschlossen. Die Resultate der Abstimmungen werden vom Präsidenten des Wahlkomitees geprüft.

**Art. 15.** Niemand kann zum Senator auf eine der beiden ersten Abstimmungen gewählt werden, wenn er nicht erstens die absolute Majorität der abgegebenen Stimmen hat, oder zweitens eine Anzahl von Stimmen, die dem Viertel der eingeschriebenen Wähler gleichkommt. Bei der dritten Abstimmung genügt die relative Majorität, und im Falle der Stimmengleichheit ist der älteste gewählt.

**Art. 16.** Die Wahlversammlungen zur Ernennung der Senatoren können vom Tage der Veröffentlichung des Einberufungsdekretes der Wähler bis zum Wahltage einschließlich stattfinden.

Die von Artikel 2 des Gesetzes vom 30. Juni 1881 vorgeschriebene Erklärung muß wenigstens von zwei Wählern gemacht werden. Die Förmlichkeiten und Vorschriften dieses Artikels, sowie die des Artikels 3 müssen beobachtet werden.

Nur die Mitglieder des Parlaments, Gewählte oder Wähler im Departement, die Senatswähler, Delegierten und Ersatzmänner und die Kandidaten oder ihr Bevollmächtigter können bei diesen Wahlversammlungen teilnehmen.

Die städtische Autorität wird darüber wachen, daß keine andere Person sich eindrängt.

Die Delegierten und Ersatzmänner werden ihre Befähigung durch ein Zertifikat des Maires der Gemeinde beweisen — die Kandidaten und Bevollmächtigten aber durch ein Zertifikat des Beamten, der die in § 2 erwähnte Deklaration erhalten hat.

**Art. 17.** Die Delegierten, welche an allen Wahlen teilgenommen haben, erhalten aus Staatsmitteln, wenn sie es verlangen, bei Vorzeigung ihres Einberufungsschreibens, das vom Präsidenten des Wahlkomitees visiert ist, eine Entschädigung auf denselben Grundlagen und in derselben Weise wie die,

welche den Geschworenen bewilligt wird durch Art. 35, 90 ff. des Dekretes vom 18. Juni 1811.

Ein Reglement der öffentlichen Verwaltung wird den Modus der Taxation und Auszahlung dieser Entschädigung festsetzen.

Art. 18. Jeder Delegierte, welcher ohne gesetzliche Ursache nicht an allen Abstimmungen teilgenommen hat, oder, wenn er abgehalten wurde, nicht den Ersatzmann rechtzeitig benachrichtigt hat, wird zu einer Strafe von 50 Frank vom Zivilgerichte des Hauptortes verurteilt auf Verlangen des Staatsanwaltes.

Dieselbe Strafe kann auf einen Ersatzmann angewendet werden, welcher durch einen Brief, eine telegraphische Depesche oder eine persönliche Benachrichtigung zur rechten Zeit benachrichtigt war und an der Wahlhandlung nicht teilgenommen hat.

Art. 19. Jeder Versuch der Bestechung oder des Zwanges durch Anwendung der Mittel, welche im Art. 177 ff. des Strafgesetzbuches aufgezählt sind, um die Abstimmung eines Wählers zu beeinflussen oder ihn zu bestimmen, sich der Wahl zu enthalten, wird mit einer Gefängnisstrafe von drei Monaten bis zu zwei Jahren und einer Geldstrafe von 50 bis 500 Frank oder nur einer dieser Strafen bestraft.

Der Art. 463 des Strafgesetzbuches ist anwendbar auf die nach dem vorliegenden Artikel verfügten Strafen.

Art. 20. Die Funktionen eines Senators und die folgenden sind unvereinbar:

Staatsrat, Berichterstatter über Bittschriften, Präfekt und Unterpräfekt mit Ausnahme des Seinepräfekten und des Polizeipräfekten;

Mitglied des Parketts der Appellationsgerichte und der Gerichte der ersten Instanz mit Ausnahme des Generalprokurators beim Appellationsgerichte von Paris;

Generalschatzmeister (trésorier-payeur), Steuereinnehmer, Beamter und Angestellter der Zentralverwaltung, der Ministerien.

Art. 21. Folgende können nicht gewählt werden vom Departement oder der Kolonie, welche ganz oder teilweise in ihr Ressort fällt, während der Ausübung ihrer Funktionen und während sechs Monaten nach dem Aufhören ihrer Funktion infolge von Abschied, Absetzung, Wohnungswechsel oder jeder anderen Ursache:

1. Die ersten Präsidenten, die Präsidenten und Mitglieder der Parketts der Appellationsgerichte;
2. die Präsidenten, Vizepräsidenten, Untersuchungsrichter und Mitglieder der Parketts der Gerichte erster Instanz;
3. der Polizeipräfekt, die Präfekten und Unterpräfekten und die Generalsekretäre der Präfekturen, die Gouverneure, Direktoren des Innern und Generalsekretäre der Kolonien;
4. die Oberingenieure und Arrondissementsingenieure und die Wegebauinspektoren (agents-voyers);
5. die Rektoren und Inspektoren einer Akademie;
6. die Inspektoren der Elementarschule;
7. die Erzbischöfe, Bischöfe und Generalvikare;
8. die Offiziere aller Grade der Armee zu Wasser und zu Lande;
9. die Divisionsintendanten und die Unterintendanten;
10. die Generalschatzmeister und Steuereinnehmer der Finanzen;
11. die Direktoren der direkten und indirekten Steuern, der Registratur (enregistrement) und der Domänen und Posten;
12. die Forstdirektoren und Inspektoren.

Art. 22. Der in mehreren Departements erwählte Senator muß seine Annahme dem Präsidenten des Senates innerhalb zehn Tagen nach der Gültigkeitserklärung dieser Wahl an-

zeigen. In Ermangelung einer Annahme in diesem Zeitraume wird die Frage durch Loszziehung in öffentlicher Sitzung entschieden.

Für die Vakanz wird innerhalb eines Monats und durch dasselbe Wahlkomitee Vorsorge getroffen.

Dasselbe findet statt im Fall einer Ungültigkeitserklärung einer Wahl.

Art. 23. Für die Vakanzen infolge von Todesfall oder Abdankung der Senatoren wird im Laufe von drei Monaten Anstalt getroffen, jedoch wenn die Vakanz in den zehn Monaten, die der dreijährigen Erneuerung vorausgehen, stattfindet, so wird erst im Augenblicke dieser Erneuerung dafür Vorsorge getroffen.

Art. 26. Die Mitglieder des Senates erhalten dieselbe Entschädigung wie die der Kammer der Abgeordneten.

Art. 27. Bei der Wahl zum Senat sind alle Verfügungen des Wahlgesetzes anwendbar, welche sich beziehen:

1. Auf den Fall der Unwürdigkeit und Unfähigkeit;
2. auf Vergehen, Anklagen und Straffälligkeit;
3. auf die Formalitäten der Wahl in allem, was den Anordnungen des gegenwärtigen Gesetzes nicht widerspricht.

(Hierauf folgt: Einteilung der Departements in drei Serien nebst Angabe der Zahl der Senatoren.)

III.

# Wahl der Kammer der Abgeordneten.

## Gesetz vom 13. Februar 1889, welches das Einzelskrutinium für die Wahl der Abgeordneten wieder herstellt.

**Art. 1.** Die Artikel 1, 2, 3 des Gesetzes vom 16. Juni 1885 sind aufgehoben.

**Art. 2.** Die Mitglieder der Kammer der Abgeordneten werden durch Einzelabstimmung gewählt. Jedes Verwaltungsarrondissement in den Departements und jedes städtische Arrondissement in Paris und Lyon wählt einen Abgeordneten. Die Arrondissements, deren Bevölkerung 100000 Einwohner überschreitet, wählen für jedes Hunderttausend oder Bruchteil von Hunderttausend Einwohnern einen Abgeordneten mehr. Die Arrondissements werden in diesem Fall in Wahlkreise eingeteilt, deren Tableau dem gegenwärtigen Gesetz beigefügt ist und nur durch ein Gesetz geändert werden kann.

**Art. 3.** Das Gebiet von Belfort hat 1, Algier hat 6 und die Kolonien haben 9 Abgeordnete zu wählen, wie auf dem Tableau angegeben ist. (Folgt das Tableau der Wahlkreise für die Kammer der Abgeordneten.)

## Gesetz vom 16. Juni 1885, welches das Wahlgesetz modifiziert.

**Art. 4.** Die Mitglieder der Familien, welche in Frankreich regiert haben, sind nicht wählbar zur Kammer der Abgeordneten.

**Art. 5.** Niemand wird in der ersten Abstimmung gewählt, wenn er nicht erstens die absolute Majorität der abgegebenen Stimmen hat, zweitens eine Anzahl Stimmen hat, welche dem vierten Teile der eingeschriebenen Wähler gleichkommt.

Bei der zweiten Abstimmung genügt die relative Majorität.

Bei Stimmengleichheit ist der ältere Kandidat gewählt.

**Art. 6.** Ausgenommen den Fall der Auflösung, welche in der Verfassung vorgesehen und geregelt ist, haben die allgemeinen Wahlen innerhalb der 60 Tage stattzufinden, welche dem Ablaufe des Mandates der Kammer der Abgeordneten vorhergehen.

**Art. 7.** Die Vakanzen, welche innerhalb der sechs Monate eintreten, die der Ernennung der Kammer vorausgehen, werden nicht besetzt.

## Organisches Gesetz vom 30. November 1875 über die Wahl der Abgeordneten.*)

**Art. 1.** Die Abgeordneten werden durch die eingeschriebenen Wähler gewählt:

1. Nach den Listen, welche in Ausführung des Gesetzes vom 7. Juli 1877 aufgestellt wurden;
2. nach der Ergänzungsliste, welche diejenigen umfaßt, die seit sechs Monaten in der Gemeinde wohnen.

Die Einschreibung auf der Ergänzungsliste erfolgt gemäß den Gesetzen und Reglements, welche gegenwärtig die politischen

*) Vergl. das organische Dekret vom 2. Februar 1852 für die Wahl der Abgeordneten, das Reglement von demselben Tag und das Gesetz vom 24. Januar 1889, welches verschiedenen Kategorien von Verurteilten ihre Wahlrechte und die Wählbarkeit bei Ablauf oder Erlassung ihrer Strafe wiedergiebt.

Wahllisten regeln, durch die Komitees und nach den in Art. 1, 2, 3, 4 des Gesetzes vom 7. Juli 1874 festgesetzten Formen.

Die Nichtigkeitsbeschwerden in Bezug auf die Aufstellung und Revision der einen und der anderen Liste gelangen direkt vor die Zivilkammer des Kassationshofes.

**Art. 2.** Die Militärpersonen aller Grade und Waffen der Armee zu Wasser und zu Lande nehmen nicht teil an irgend einer Abstimmung, wenn sie in ihrem Korps, auf ihrem Posten oder in der Ausübung ihrer Funktion begriffen sind. Diejenigen, welche im Augenblicke der Wahl nicht aktiv und im Besitz eines regelmäßigen Abschiedes sind, können in der Gemeinde, auf deren Listen sie regelmäßig eingeschrieben sind, abstimmen. Diese Verfügung betrifft auch die Offiziere und Militärbeamten, welche in Disponibilität oder im Kadre der Reserve stehen.

**Art. 3.** Während der Dauer der Wahlperiode können die Zirkulare und Wahlprogramme der Kandidaten, sowie Plakate und Wahlmanifeste, welche von einem oder mehreren Wählern unterzeichnet sind, ohne vorherige Ermächtigung angeschlagen und verteilt werden.

Die Verteilung der Stimmzettel ist nicht der Formalität der Niederlegung im Parkett unterworfen.

Es ist jedem Beamten der öffentlichen Gewalt oder Stadtgewalt untersagt, Wahlzettel, Wahlprogramme und Zirkulare der Kandidaten zu verteilen.

Die Verfügungen des Art. 19 des organischen Gesetzes vom 2. August 1875 über die Wahlen der Senatoren werden auch auf die Wahlen der Abgeordneten angewendet. (Betr. Wählerbeeinflussung.)

**Art. 4.** Die Abstimmung dauert nur einen Tag. Sie findet im Hauptorte der Gemeinde statt. Dennoch kann jede Gemeinde durch Verfügung des Präfekten in ebenso viele

Sektionen geteilt werden, als die lokalen Umstände und die Zahl der Wähler es verlangt. Der zweite Wahlgang findet statt am zweiten Sonntag, der auf den Tag der Proklamation des Resultates des ersten Wahlganges folgt, gemäß Art. 65 des Gesetzes vom 15. März 1849.

**Art. 5.** Die Wahlhandlungen finden statt gemäß den Vorschriften der organischen Dekrete und Reglements vom 2. Februar 1852.

Die Wahl ist geheim.

Die Listen der Abgrenzung jeder Sektion, unterzeichnet vom Präsidenten und vom Sekretär, bleiben während acht Tagen im Sekretariat der Mairie niedergelegt, wo sie jedem Wähler auf Verlangen mitgeteilt werden.

**Art. 6.** Jeder Wähler ist wählbar ohne Rücksicht auf Zensus im zurückgelegten 25. Jahre.

**Art. 7.** Keine Militärperson, welche zum aktiven Heer zu Wasser oder zu Lande gehört, kann zum Mitglied der Kammer der Abgeordneten gewählt werden, welches auch sein Grad und seine Funktionen seien.

Diese Verfügung wird angewendet auf Militärpersonen zur Disposition oder in Nichtaktivität, nicht aber auf Offiziere in der zweiten Sektion des Kadres des Generalstabes, noch auf diejenigen, welche in der ersten Sektion geführt werden, weil sie ein Oberkommando vor dem Feinde gehabt haben, und welche aufgehört haben, im aktiven Dienste zu stehen, noch auf die Offiziere, welche Rechte auf Pensionierung erworben haben und die Liquidation ihrer Pension abwarten.

Die Entscheidung, durch welche ein Offizier zugelassen wird, seine Rechte auf Pensionierung geltend zu machen, wird in diesem Falle unwiderruflich.

Die Verfügung, welche im ersten Paragraphen des gegenwärtigen Gesetzes enthalten ist, wird nicht auf die Reserve der aktiven Armee, noch auf die Territorialarmee angewendet.

**Art. 8.** Die Ausübung öffentlicher Funktionen, welche vom Staate besoldet werden, ist unvereinbar mit dem Mandat eines Abgeordneten.

Demzufolge wird jeder Beamte, welcher zum Abgeordneten erwählt wird, in seinen Funktionen ersetzt, wenn er innerhalb acht Tagen nach der Gültigerklärung der Wahl nicht erklärt hat, daß er das Mandat als Abgeordneter nicht annehme.

Von den vorstehenden Verfügungen sind ausgenommen: Die Funktionen eines Ministers, eines Unterstaatssekretärs, eines Gesandten, eines bevollmächtigten Ministers, eines Seinepräfekten, Polizeipräfekten, eines ersten Präsidenten des Kassationshofes, eines ersten Präsidenten des Rechnungshofes, eines ersten Präsidenten des Appellationsgerichtes von Paris, eines Generalprokurators beim Kassationshof, eines Generalprokurators beim Rechnungshof, eines Generalprokurators beim Appellationsgericht von Paris, eines Erzbischofs und Bischofs, eines Präsidenten des Konsistoriums in den Konsistorialbezirken, deren Hauptort zwei oder mehr Pastoren zählt, eines Großrabbiners des Zentralkonsistoriums, eines Großrabbiners des Konsistoriums von Paris.

**Art. 9.** Gleichfalls ausgenommen von den Bestimmungen des Art. 8 sind: Die ordentlichen Professoren der Lehrstühle, welche auf Bewerbung oder auf Präsentation der Körperschaften, wo die Vakanz eintrat, verliehen ist; zweitens die Personen, die mit einer zeitweiligen Mission beauftragt sind. Jede Mission, welche mehr als sechs Monate gedauert hat, wird nicht mehr als zeitweilig angesehen und fällt unter den obigen Art. 8.

**Art. 10.** Der Beamte behält seine erworbenen Pensionsrechte und kann nach Ablauf seines Mandates wieder in Aktivität versetzt werden. Der Zivilbeamte, welcher am Tage der Annahme seines Mandates als Abgeordneter 20 Dienstjahre hatte und beim Aufhören dieses Mandates 50 Jahre

zurückgelegt hat, kann seine Rechte auf Pensionierung geltend machen.

Diese Pension wird gemäß dem § 3 des Art. 12 des Gesetzes vom 9. Juni 1853 festgesetzt. Wenn der Beamte wieder in Thätigkeit gesetzt wird nach Aufhören seines Mandates, so sind die Art. 3 (§ 2) und 28 des Gesetzes vom 9. Juni 1853 auf ihn anwendbar.

In den Funktionen, wo der Grad vom Amte verschieden ist, verzichtet der Beamte durch Annahme des Mandates als Abgeordneter auf das Amt und behält nur den Grad.

**Art. 11.** Jeder Abgeordnete, der zu einem öffentlichen, besoldeten Amt ernannt oder befördert wird, hört auf, der Kammer anzugehören durch die Thatsache seiner Annahme. Aber er kann wiedergewählt werden, wenn das Amt, das er einnimmt, mit dem Mandat eines Abgeordneten vereinbar ist.

Die Abgeordneten, welche zu Ministern oder Unterstaatssekretären ernannt werden, sind nicht der Wiederwahl unterworfen.

**Art. 12.** Folgende können nicht gewählt werden von den Arrondissements oder der Kolonie, welche ganz oder teilweise in ihr Ressort fällt, während der Ausübung ihrer Funktionen und während sechs Monaten nach Aufhören derselben durch Abschied, Absetzung, Wohnungswechsel oder jede andere Ursache:

1. Die ersten Präsidenten, die Präsidenten und Mitglieder des Parketts der Appellationsgerichte;
2. die Präsidenten, Vizepräsidenten, Richter, Untersuchungsrichter und Mitglieder des Parketts der Gerichte der ersten Instanz;
3. der Polizeipräfekt, die Präfekten und Generalsekretäre der Präfekturen, die Gouverneure, Direktoren des Innern und Generalsekretäre der Kolonien;

4. die Oberingenieure und Arrondissementsingenieure, die Wegebauinspektoren;
5. die Rektoren und Inspektoren einer Akademie;
6. die Inspektoren der Elementarschulen;
7. die Erzbischöfe, Bischöfe und Generalvikare;
8. die Generalschatzmeister und die Steuereinnehmer;
9. die Direktoren der direkten und indirekten Abgaben, der Registratur, der Domänen und der Posten;
10. Forstdirektoren und Inspektoren.

Die Unterpräfekten können in keinem der Arrondissements ihres Departements gewählt werden.

**Art. 13.** Jedes imperative Mandat ist ungültig und wirkungslos.

**Art. 15.** Die Abgeordneten werden auf vier Jahre gewählt. Die Kammer erneuert sich vollständig.

**Art. 16.** Im Falle einer Vakanz durch Todesfall, Mandatsniederlegung oder sonst, muß die Wahl innerhalb drei Monaten von dem Tage, wo die Vakanz eintrat, vorgenommen werden.

**Art. 17.** Die Abgeordneten erhalten eine Entschädigung. Diese Entschädigung wird durch die Art. 96 und 97 des Gesetzes vom 15. März 1849 und durch das Gesetz vom 16. Februar 1872 geregelt.

**Art. 18.** Niemand ist im ersten Wahlgange erwählt, wenn er nicht auf sich vereinigt:

1. die absolute Majorität der abgegebenen Stimmen;
2. eine Anzahl von Stimmen gleich einem Viertel der eingeschriebenen Wähler.

Im zweiten Wahlgange genügt die relative Majorität; bei Stimmengleichheit ist der ältere Kandidat gewählt.

**Art. 20.** Die Wähler, welche in Algier wohnen in einer Lokalität, welche nicht als Gemeinde konstituiert ist, werden auf die Wahlliste der nächsten Gemeinde eingeschrieben.

Wenn es erforderlich ist, Wahlkreise zu bilden, sei es um gemischte Gemeinden mit zu geringer Anzahl von Wählern zusammenzufassen, oder um die Wähler zusammenzufassen, welche in nicht eingemeindeten Orten wohnen, so sind die Verfügungen zur Festsetzung des Sitzes dieser Funktionen vom Generalgouverneur zu treffen auf Bericht des Präfekten oder des Generals, der die Division kommandiert.

**Art. 22.** Jede Verletzung der verhütenden Verfügungen des Art. 3, § 3 des gegenwärtigen Gesetzes wird mit einer Geldstrafe von 16 bis 300 Frank bestraft. Außerdem kann das Zuchtpolizeigericht den Art. 463 des Strafgesetzbuches in Anwendung bringen.

Die Art. 6 des Gesetzes vom 7. Juli 1874 werden auf die politischen Wahllisten angewendet.

Das Dekret vom 29. Januar 1871 und die Gesetze vom 10. April 1871, 2. Mai 1871 und 18. Februar 1873 sind abgeschafft.

Gleichfalls abgeschafft ist der § 11 des Art. 15 des organischen Dekretes vom 2. Februar 1852, soweit er sich auf das Gesetz vom 21. Mai 1836 über die Lotterien bezieht, und es bleibt den Gerichten vorbehalten, auf die Verurteilten den Art. 42 des Strafgesetzbuches anzuwenden. In Kraft bleiben die gültigen Gesetze und Dekrete, welche das gegenwärtige Gesetz nicht berührt.

## Gesetz vom 17. Juli 1889 in betreff der mehrfachen Kandidaturen.

**Art. 1.** Niemand kann Kandidat in mehr als einem Wahlkreise sein.

**Art. 2.** Jeder Bürger, der bei den allgemeinen oder teilweisen Wahlen auftritt oder vorgeschlagen wird, muß durch eine von ihm unterzeichnete und beglaubigte Deklaration bekannt machen, in welchem Wahlkreise er Kandidat sein will.

Diese Erklärung wird gegen provisorische Quittung bei der Präfektur des betreffenden Departements niedergelegt, spätestens am fünften Tage vor dem Wahltag. Innerhalb 24 Stunden wird dafür eine definitive Quittung gegeben.

Art. 3. Jede Erklärung, welche dem Art. 1 dieses Gesetzes widerspricht, ist nichtig.

Wenn Erklärungen von demselben Bürger in mehr als einem Wahlkreise abgegeben werden, so ist die vom ältesten Datum allein gültig; wenn alle dasselbe Datum tragen, sind alle ungültig.

Art. 4. Es ist verboten, Ankündigungen zu unterzeichnen oder anzuschlagen, Wahlzirkulare oder Wahlprogramme im Interesse eines Kandidaten zu versenden, welcher nicht die Vorschriften dieses Gesetzes befolgt hat.

Art. 5. Die Wahlzettel auf den Namen eines Bürgers, dessen Kandidatur im Widerspruche mit dem gegenwärtigen Gesetz aufgestellt wurde, werden bei der Zählung nicht mitgerechnet. Die Ankündigungen, Plakate, Wahlprogramme, Stimmzettel, welche verteilt werden, um eine Kandidatur zu unterstützen, wo sie nicht auch auftreten kann, werden abgenommen oder konfisziert.

Art. 6. Mit einer Geldstrafe von 10000 Frank wird der Kandidat bestraft, der dem gegenwärtigen Gesetze zuwiderhandelt, und mit einer Geldstrafe von 1000 bis 5000 Frank jede Person, welche den Art. 4 des gegenwärtigen Gesetzes verletzt.

## Wahllisten für die Kammer der Abgeordneten.*)

Art. 1. Sogleich nach Promulgation des gegenwärtigen Gesetzes wird in jeder Gemeinde eine Wahlliste für die Ge-

*) Der Art. 1 des Gesetzes vom 30. November 1875 macht auf die Wahl der Abgeordneten die für die Ernennung der Stadträte aufgestellten Wahllisten anwendbar.

meindewahlen aufgestellt durch eine Kommission, bestehend aus dem Maire, einem Delegierten der Administration, welcher vom Präfekten bezeichnet wird, und einem vom Stadtrat gewählten Delegierten.

In den Gemeinden, welche in Wahlkreise geteilt wurden, wird die Liste in jedem Wahlkreise aufgestellt durch eine Kommission, bestehend aus erstens dem Maire oder Adjunkten oder einem Stadtrat in der Ordnung der Tabelle, zweitens aus einem Delegierten der Administration, der vom Präfekten bezeichnet wird, drittens aus einem vom Stadtrat gewählten Delegierten.

Wenn die Gemeinde in mehrere Kantone geteilt ist, so muß die Einteilung in Wahlkreise so vorgenommen werden, daß eine Wahlsektion nicht Gebietsteile umfassen kann, welche zu mehreren Kantonen gehören.

In Paris und in Lyon wird die Liste in jedem Stadtviertel oder jeder Sektion aufgestellt von einer Kommission, bestehend aus dem Maire des Arrondissements oder einem Adjunkten aus dem Stadtrate, welcher in dem Stadtviertel oder der Sektion gewählt wurde, und aus einem Wähler, der vom Präfekten des Departements bezeichnet wird.

Außerdem wird nach den speziellen Listen in jeder Sektion oder jedem Stadtviertel eine allgemeine Liste der Wähler der Gemeinde in alphabetischer Ordnung aufgestellt.

In Paris und Lyon wird diese allgemeine Liste aufgestellt für jedes Arrondissement.

Art. 2. Die Listen werden im Sekretariat der Mairie niedergelegt und gemäß dem Art. 2 des Reglements vom 2. Februar 1852 mitgeteilt und veröffentlicht.

Verlangen nach Einschreibung müssen innerhalb 20 Tagen vom Tage der Veröffentlichung der Listen an eingereicht werden. Sie werden den im Art. 1 genannten Kommissionen

vorgelegt, welchen zwei andere Delegierte des Stadtrates beigegeben werden.

In Paris und in Lyon werden dieser Kommission zwei Wähler beigegeben, welche in dem Stadtviertel oder der Sektion wohnen und vor Beginn der Revisionsarbeit durch die in Art. 1 bestimmte Kommission ernannt sind.

**Art. 3.** Die Berufung von den Entscheidungen dieser Kommission wird bei dem Friedensrichter eingelegt, der nach den Bestimmungen des organischen Dekrets vom 2. Februar 1852 entscheiden wird.

**Art. 4.** Ein Wähler, der der Gegenstand einer dienstlichen Streichung durch die im Art. 1 bezeichneten Kommissionen gewesen ist, oder dessen Einschreibung vor den besagten Kommissionen angestritten wurde, wird kostenfrei von dem Maire benachrichtigt und kann seine Einwendungen vortragen.

Benachrichtigung über die Entscheidung der Kommissionen wird innerhalb drei Tagen den Interessenten schriftlich nach ihrer Wohnung gesandt. Sie können innerhalb fünf Tagen von der Benachrichtigung an Berufung einlegen.

Die Wahllisten werden in einem Register vereinigt und im Archive der Gemeinde aufbewahrt.

Jeder Wähler kann von der Wahlliste Einsicht oder Kopie nehmen.

Jeder auf der Wahlliste eingeschriebene Wähler kann die Streichung oder Einschreibung eines ausgelassenen Individuums oder eines unrechtmäßig eingeschriebenen verlangen.

Die Bürger, welche die oben erwähnten Bedingungen in Bezug auf Alter und Wohnort bei Aufstellung der Listen nicht erfüllten, aber vor Schluß der Listen sie erfüllen, werden gleichfalls eingeschrieben.

Die Abwesenheit von der Gemeinde infolge des Militärdienstes hat keinen Einfluß auf die obigen Bestimmungen für die Einschreibung auf die Wahllisten.

**Art. 6.** Diejenigen, welche durch falsche Erklärungen oder Zeugnisse die Einschreibung erlangten, oder welche dies versuchen, ferner diejenigen, welche durch dieselben Mittel unrechtmäßigerweise einen Bürger einschreiben oder streichen ließen, oder dies versucht haben, sowie ihre Mitschuldigen an diesem Vergehen, werden mit Gefängnisstrafe von sechs Tagen bis zu einem Jahre und mit einer Geldstrafe von 50 bis 500 Franken bestraft.

Die Schuldigen können außerdem während zweier Jahre der Ausübung ihrer bürgerlichen Rechte verlustig erklärt werden.

Art. 463 des Strafgesetzbuches ist in allen diesen Fällen anwendbar.

**Art. 7.** Die früheren Gesetze sind nur in so weit aufgehoben, als sie dem gegenwärtigen Gesetze widersprechen.

IV.

# Der Staatsrat.

## Gesetz vom 24. Mai 1872 über die Reorganisation des Staatsrates.

---

### Erster Abschnitt.

#### Zusammensetzung des Staatsrates.

**Art. 1.***) Ein Generalsekretär wird an die Spitze der Büreaus des Staatsrates gestellt. Er hat den Rang und den Titel eines maître des requêtes (Berichterstatter über Bittschriften).

Ein Spezialsekretär wird beigegeben für Kompetenzsachen.

**Art. 2.** Die Minister haben Rang und Sitz in der Generalversammlung des Staatsrates. Jeder von ihnen hat Stimme in nicht streitigen Sachen, für welche sein Ministerium kompetent ist. — Der Siegelbewahrer hat Stimme, so oft er entweder in der Generalversammlung oder in den Sektionen den Vorsitz führt.

**Art. 4.** Im Staatsrate führt der Siegelbewahrer, der Justizminister, den Vorsitz und in seiner Abwesenheit ein Vizepräsident. Der Vizepräsident wird vom Präsidenten der Republik durch ein Dekret ernannt und den Staatsräten (conseillers d'État en service ordinaire) entnommen.

---

*) Vergl. hiernach das Gesetz vom 13. Juli 1879, Art. 1.

In Abwesenheit des Siegelbewahrers und des Vizepräsidenten führt der älteste Sektionspräsident den Vorsitz.

Art. 5. Die Staatsräte im außerordentlichen Dienst (conseillers d'État en service extraordinaire) werden durch den Präsidenten der Republik ernannt; sie verlieren ihren Titel als Staatsrat, sobald sie aufhören, der aktiven Verwaltung anzugehören.

Die Berichterstatter über die Bittschriften, der Generalsekretär und der Spezialsekretär für Kompetenzsachen werden durch Dekret des Präsidenten der Republik ernannt. Sie können nur durch ein besonderes Dekret abberufen werden.

Für die Ernennung der Berichterstatter über die Bittschriften, des Generalsekretärs oder des Kompetenzsekretärs werden der Vizepräsident und die Sektionspräsidenten berufen, Präsentationen zu machen.

Die Abberufungsdekrete werden nur nach Einholung der Meinungen der Präsidenten erlassen.

Die Beisitzer (auditeurs) der zweiten Klasse werden auf Bewerbung ernannt in den Formen und unter den Bedingungen, welche in einem Reglement enthalten sind, das der Staatsrat zu erlassen haben wird.

Die Beisitzer (auditeurs) erster Klasse erhalten ein Gehalt von der Hälfte des Gehaltes der Berichterstatter über die Bittschriften. Die Dauer ihrer Funktion ist nicht begrenzt.

Wenigstens der dritte Teil der Plätze der Berichterstatter über die Bittschriften bleibt den Beisitzern der ersten Klasse vorbehalten.

Die Beisitzer sowohl der zweiten als der ersten Klasse können nur durch persönliche Dekrete und nach Einholung der Meinung des Vizepräsidenten des Staatsrates, der sich mit den Sektionspräsidenten berät, abberufen werden.

Die Büreaubeamten werden durch den Vizepräsidenten des Staatsrates auf Vorschlag des Generalsekretärs ernannt.

Art. 6. Niemand kann Staatsrat werden, wenn er nicht 30 Jahre alt ist, oder Berichterstatter über die Bittschriften, wenn er nicht 27 Jahre alt ist, oder Beisitzer zweiter Klasse, wenn er weniger als 21 Jahre und mehr als 25 Jahre alt ist.

Art. 7. Die Funktionen des Staatsrates im gewöhnlichen Dienst und eines Berichterstatters über die Bittschriften sind unvereinbar mit jedem öffentlichen besoldeten Amt.

Dennoch können die Oberoffiziere der Armee zu Wasser und zu Land, die Inspektoren und Ingenieure der Brücken und Straßen, der Minen und der Marine, die Professoren des höheren Unterrichtes zum Staatsrate delegiert werden. Sie behalten während der Dauer ihrer Funktionen die Rechte, die ihrer Stellung gebühren, ohne jedoch beide Besoldungen zugleich beanspruchen zu können.

Die Funktionen eines Staatsrates, eines Berichterstatters über die Bittschriften sind unvereinbar mit denen eines Verwaltungsrates irgend einer privilegierten oder subventionierten Gesellschaft.

Die Staatsräte und Berichterstatter können, wenn sie ihre Funktionen verlassen, zu Ehrenstaatsräten oder Ehrenberichterstattern ernannt werden.

Aufgehoben ist der Titel eines Beisitzers und eines Berichterstatters der Bittschriften im außergewöhnlichen Dienst.

---

## Zweiter Abschnitt.

### Funktionen des Staatsrates.

Art. 8. Der Staatsrat giebt seine Ansicht ab über die Entwürfe von parlamentarischer Initiative, welche der Senat oder die Kammer der Abgeordneten ihm zusendet; zweitens über die Gesetzentwürfe, welche die Regierung ausgearbeitet hat und welche ein spezielles Dekret dem Staatsrat vor-

zulegen befiehlt; drittens über die Entwürfe von Dekreten und überhaupt über alle Fragen, die ihm vom Präsidenten der Republik oder durch die Minister vorgelegt werden. Er muß berufen werden, seine Ansicht über die Reglements der öffentlichen Verwaltung und über die Dekrete in Form von Reglements der öffentlichen Verwaltung abzugeben. Er hat außerdem, bis anders bestimmt wird, alle Machtvollkommenheiten, die dem früheren Staatsrate durch die Gesetze oder Reglements, welche noch nicht aufgehoben wurden, verliehen wurden.

Staatsräte können von der Regierung beauftragt werden, vor der Versammlung die Gesetzentwürfe zu verteidigen, welche der Untersuchung des geheimen Rates übersandt wurden.

Art. 9. Der Staatsrat entscheidet souverän über Appellationen in Verwaltungsstreitsachen und über die Nichtigkeitsklagen wegen Kompetenzüberschreitung, welche gegen die Akte der verschiedenen administrativen Behörden eingereicht werden.

---

## Dritter Abschnitt.

### Form des Verfahrens.

**Art. 10.** Die Sektionspräsidenten werden durch Dekret des Präsidenten der Republik aus den Räten im gewöhnlichen Dienste gewählt. Der Justizminister hat das Recht, in den Sektionen den Vorsitz zu führen, mit Ausnahme der Sektion der Kompetenzsachen. — Die Räte im gewöhnlichen Dienste werden unter die Sektionen durch Dekret des Präsidenten der Republik verteilt. Die Räte im außerordentlichen Dienste, die Berichterstatter und die Beisitzer werden durch Verfügung des Justizministers unter die Sektionen verteilt. Die Räte im außerordentlichen Dienste können den Kompetenzsektionen nicht beigegeben werden.

Ein Reglement der öffentlichen Verwaltung entscheidet über die innere Ordnung der Arbeiten des Rates, über die Verteilung der Sachen unter die Sektionen, über die Natur der Sachen, welche der Generalversammlung vorzulegen sind, und über die im vorliegenden Gesetz nicht vorgesehenen Ausführungsmaßregeln.

**Art. 11.** Die Räte im außerordentlichen Dienste haben beschließende Stimme in der Generalversammlung oder in der Sektion in allen Sachen, welche von dem Ministerialdepartement abhängen, zu dem sie gehören; in den anderen Sachen haben sie nur beratende Stimme.

Die Berichterstatter über die Bittschriften haben beschließende Stimme in der Generalversammlung oder in der Sektion in den Sachen, in welchen ihnen die Berichterstattung übertragen ist; in anderen Sachen haben sie nur beratende Stimme.

Die Beisitzer haben beschließende Stimme in ihrer Sektion und beratende Stimme in der Generalversammlung, jedoch nur in den Sachen, in welchen sie Berichterstatter sind.

**Art. 12.** In Fällen von Stimmengleichheit ist die Stimme des Präsidenten entscheidend. Die Verwaltungssektionen können gültig beschließen nur wenn drei Räte im gewöhnlichen Dienste anwesend sind.

**Art. 13.** Die nach Beratung der Generalversammlung erlassenen Dekrete erwähnen, daß der Staatsrat gehört worden ist.

Die nach Beratung durch eine oder mehrere Sektionen erlassenen Dekrete erwähnen, daß die Sektionen gehört worden seien.

**Art. 14.** Die Regierung kann Personen, welche ihre speziellen Kenntnisse befähigen, die Beratung aufzuklären, zur Teilnahme an den Sitzungen der Generalversammlung oder der Sektionen berufen mit beratender Stimme.

Art. 15. Die Sektion für Streitsachen ist beauftragt, die schriftliche Untersuchung zu leiten und den Bericht über die Streitsachen, welche vom Staatsrat entschieden werden sollen, abzufassen. — Sie kann nur beraten, wenn wenigstens drei ihrer Mitglieder mit beschließender Stimme zugegen sind. Bei Stimmengleichheit wird man den älteren Berichterstatter über die Bitschriften, der in der Sitzung zugegen ist, berufen. — Alle Berichte in Streitsachen sind schriftlich abzufassen.

Art. 16. Drei Berichterstatter über die Bittschriften werden vom Präsidenten der Republik bezeichnet, um bei Streitsachen die Funktionen eines Kommissärs der Regierung zu bekleiden.

Sie werden den Beratungen der Sektion für Streitsachen beiwohnen.

Art. 17. Der Bericht wird im Namen der Sektion für Streitsachen der öffentlichen Versammlung des Staatsrates erstattet. Diese Versammlung besteht erstens aus den Mitgliedern der Sektion, zweitens aus Räten im gewöhnlichen Dienst, welche in den anderen Sektionen gewählt und vom Vizepräsidenten des Staatsrates nach Beratung mit den Sektionspräsidenten ernannt wurden. — Die der Sektion beigegebenen Räte können daselbst nur durch eine Entscheidung ersetzt werden, welche in der Form, die bei ihrer Ernennung beobachtet wird, abgefaßt ist.

Art. 18. Nach dem Berichte machen die Advokaten der Parteien ihre mündlichen Bemerkungen. — Die durch die Berichte aufgestellten Fragen werden ohne Abänderung den Advokaten mitgeteilt, wenigstens vier Tage vor der Sitzung. — Der Kommissar der Regierung stellt seine Anträge in jeder Sache.

Art. 19. Die Sachen, für welche kein Advokat bestellt worden ist, gelangen nur dann zur öffentlichen Verhandlung, wenn dies von einem der Staatsräte der Sektion oder von

dem Kommissar der Regierung verlangt wird, welchem sie zuvor mitgeteilt werden. Wenn die Verweisung nicht verlangt wurde, so werden diese Sachen durch die Sektion für Streitsachen entschieden auf Bericht desjenigen seiner Mitglieder, welches der Präsident damit beauftragt hat, und nach Anhörung der Anträge des Kommissars der Regierung.

**Art. 20.** Die Mitglieder des Staatsrates können nicht teilnehmen an der Beurteilung der Berufungen gegen die Entscheidungen, welche von den Sektionen getroffen wurden, denen sie angehören, wenn sie an der Abstimmung teil genommen haben.

**Art. 21.** Die Versammlung des Staatsrates, welche über Streitsachen entscheidet, kann nur in ungerader Zahl abstimmen. Sie kann nur dann gültig entscheiden, wenn wenigstens neun Mitglieder mit beschließender Stimme zugegen sind.

Um die Versammlung zu vervollständigen, können die abwesenden oder verhinderten Staatsräte durch andere Räte im ordentlichen Dienst ersetzt werden nach der Ordnung der Tabelle.

**Art. 22.** Alle durch die Versammlung des Staatsrates getroffenen Entscheidungen, sowie die der Sektion werden in öffentlicher Sitzung verlesen, auf dem Protokoll der Abstimmungen vermerkt, und von dem Vizepräsidenten, dem Berichterstatter und dem Sekretär unterschrieben. Die Mitglieder, welche abgestimmt haben, müssen erwähnt werden. Die Ausfertigungen durch den Sekretär erhalten die Vollstreckungsformel.

**Art. 23.** Das Sitzungsprotokoll der Sektion und der Versammlung des Staatsrates, welche in Streitsachen entscheiden, erwähnen die Erfüllung der Vorschriften, welche in den Art. 15, 17—22 enthalten sind.

Im Falle diese Bestimmungen nicht beobachtet wurden, kann die Entscheidung Gegenstand einer Appellation oder

Revision sein, welche in den von Art. 33 des Dekrets vom 22. Juli 1806 vorgeschriebenen Formen eingereicht wird innerhalb der durch das Dekret vom 2. November 1864 festgesetzten Frist.

**Art. 24.** Das Dekret vom 22. Juli 1806, die Gesetze und Reglements in Bezug auf die Untersuchung und Beurteilung von Streitsachen werden auch vor der Sektion und der Versammlung des Staatsrates für Streitsachen beobachtet. Auf die Versammlung sind anwendbar die Bestimmungen der Art. 88ff der Zivilprozeßordnung (Code de procédure civile).

Die Rekurse gegen die Entscheidungen der Verwaltungsbehörden sind auch ferner nicht aufschiebend.

Dennoch können die Präfekturräte die Ausführung ihrer Entscheidung im Falle der Berufung der Auflage unterordnen, eine Kaution zu stellen oder eine genügende Zahlungsfähigkeit nachzuweisen.

Die durch Art. 440 und 441 der Zivilprozeßordnung vorgeschriebenen Förmlichkeiten sind bei der Stellung der Kaution zu beobachten.

## Gesetz vom 13. Juli 1879 betreffend den Staatsrat.*)

**Art. 1.** Der Staatsrat besteht erstens aus 32 Staatsräten im ordentlichen Dienst, zweitens aus 18 Staatsräten im außerordentlichen Dienst, drittens aus 30 Berichterstattern (maîtres de requêtes), viertens aus 36 Beisitzern, nämlich 12 erster Klasse und 24 zweiter Klasse.

**Art. 2.** Die Bewerbung um das Amt eines Beisitzers erster Klasse ist aufgehoben.

*) Vergl. das Gesetz vom 1. Juli 1887 über die Beisitzer zweiter Klasse im Staatsrate, das Gesetz vom 26. Oktober 1888, das eine temporäre Sektion für Streitsachen im Staatsrate schafft, das Dekret vom 2. August 1879, das innere Reglement des Staatsrates betreffend.

Die Beisitzer erster Klasse werden ausgewählt unter den Beisitzern zweiter Klasse, oder unter den früheren Beisitzern, welche vier Jahre lang ihre Funktion oder öffentliche Funktionen, zu denen sie berufen waren, ausgeübt haben.

Sie werden durch Dekret des Präsidenten der Republik ernannt. Der Vizepräsident und die Sektionspräsidenten werden aufgefordert, Präsentationen zu machen.

Art. 3. Die Staatsräte im gewöhnlichen Dienst, Berichterstatter und Beisitzer erster Klasse können, ohne ihren Rang im Staatsrate zu verlieren, drei Jahre nach ihrem Eintritt in den Staatsrat zu öffentlichen Ämtern ernannt werden auf eine Dauer, welche drei Jahre nicht überschreitet. Die Zahl der Mitglieder des Staatsrates, welche so zu öffentlichen Ämtern ernannt wurden, kann den fünften Teil der Räte, Berichterstatter und Beisitzer nicht überschreiten.

Während dieser drei Jahre werden sie nicht ersetzt.

Doppelte Gehälter können nicht beansprucht werden.

Die Räte und Berichterstatter, welche in ihren Ämtern ersetzt werden, können den Titel Ehrenräte und Ehrenberichterstatter erhalten. Die Beisitzer erster Klasse, welche in ihren Funktionen ersetzt werden, können zu Ehrenberichterstattern ernannt werden, wenn sie acht Dienstjahre im Staatsrate haben.

Art. 4. Der Staatsrat wird in fünf Sektionen eingeteilt, worunter eine Sektion für Streitsachen und eine Sektion für Gesetzgebung.

Die Sektionen bestehen aus fünf Staatsräten im gewöhnlichen Dienst und einem Präsidenten mit Ausnahme der Sektion für Streitsachen, welche aus sechs Räten im gewöhnlichen Dienst und einem Präsidenten besteht.

Ein vierter Kommissär der Regierung wird dieser Sektion beigegeben.

Ein Reglement der öffentlichen Verwaltung wird die innere Ordnung der Arbeiten des Staatsrates festsetzen, sowie die Verteilung der Mitglieder und der Geschäfte zwischen die Sektionen, die Natur der Geschäfte, welche vor die Generalversammlung gehören, den Modus der Versetzung der Mitglieder zwischen den Sektionen und die durch gegenwärtiges Gesetz nicht vorgesehenen Ausführungsbestimmungen.

**Art. 5.** Die öffentliche Versammlung des Staatsrates, wenn er Streitsachen entscheidet, besteht:

Erstens aus dem Vizepräsidenten, zweitens aus Mitgliedern der Sektion, drittens aus acht Räten im gewöhnlichen Dienst, welche den anderen Sektionen entnommen und nach Art. 17 des Gesetzes vom 24. Mai 1872 ernannt werden.

Wenn bei der Abstimmung der Versammlung für Streitsachen sich Stimmengleichheit ergiebt, hat der letzte der Räte in der Ordnung der Tabelle sich der Abstimmung zu enthalten.

**Art. 6.** Der Staatsrat kann in allgemeiner Versammlung nur dann verhandeln, wenn wenigstens 16 der Räte im gewöhnlichen Dienst anwesend sind. Bei Stimmengleichheit giebt die Stimme des Präsidenten den Ausschlag.

**Art. 7.** Alle früheren Gesetze sind aufgehoben, so weit sie dem gegenwärtigen Gesetze widersprechen.

---

Buchdruckerei Haase & Voes in Zittau.

Buchdruckerei Haase & Boes in Zittau.

Buchdruckerei Haase & Boes in Zittau.